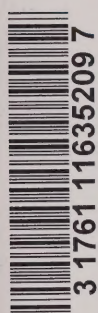
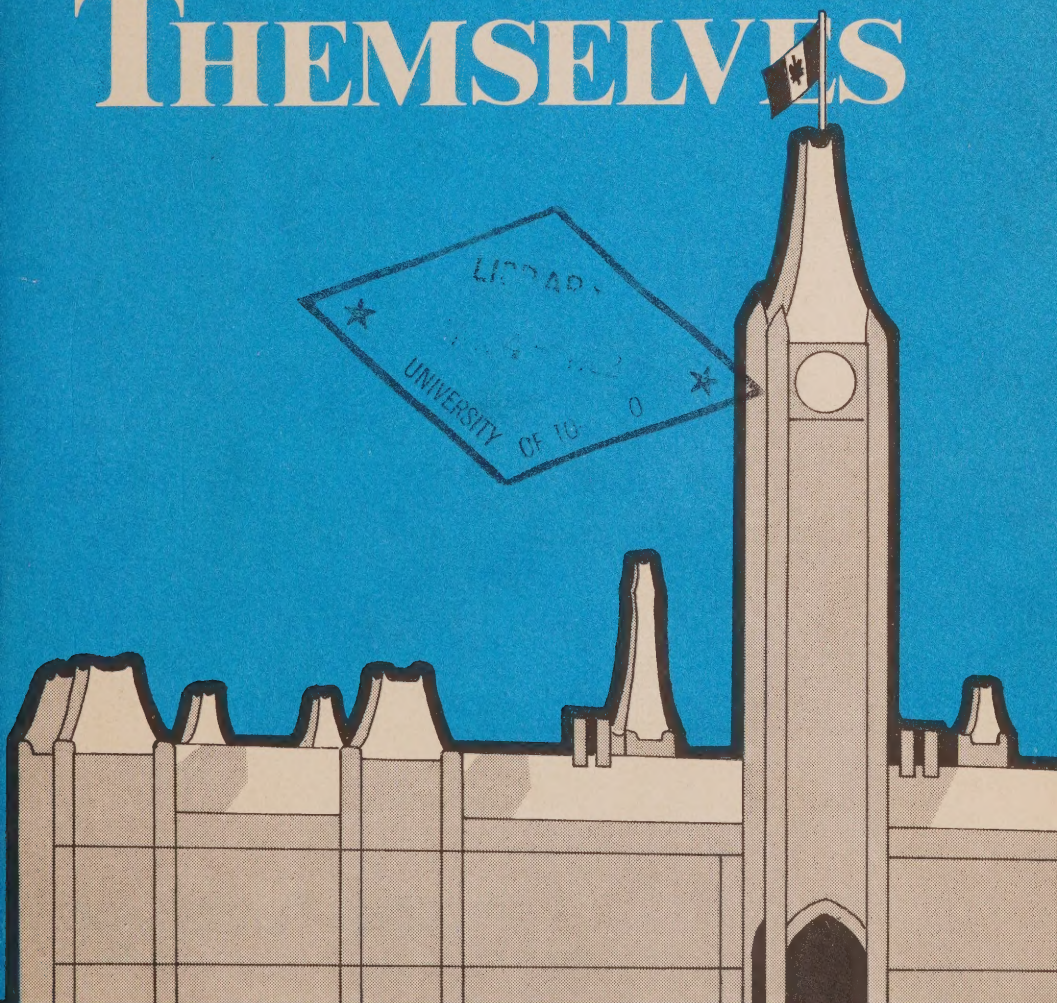



CAI
AN
H 51



3 1761 11635209 7

How CANADIANS GOVERN THEMSELVES





Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116352097>

CAI
UN
-H51

HOW CANADIANS GOVERN THEMSELVES

Eugene Forsey



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

HOW CANADIANS GOVERN THEMSELVES

(English Version)

© Minister of Supply and Services Canada 1980

Cat. No. CP 45-10/1979
ISBN 0-662-50633-2

Preface

This booklet is published by the Government of Canada in the interest of contributing to greater public understanding of the Canadian system of government, its origins, and how it operates. For purposes of this revised and updated publication, the author has adapted some material taken from an earlier edition, prepared by Joseph Schull and published under the same title, in 1971.

Additional copies of this booklet may be obtained by writing to

Publications Canada
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 6G6

Note on the Author

Senator Eugene Forsey is widely regarded as one of Canada's foremost experts on the country's Constitution.

Born in Grand Bank, Newfoundland, he attended McGill University in Montreal and studied at Britain's Oxford University as a Rhodes Scholar. He has also received numerous honorary degrees.

From 1929 to 1941, Senator Forsey served as a lecturer in economics and political science at McGill.

In 1942, he became director of research for the Canadian Congress of Labour (CCL) — a post he held for 14 years. From 1956 to 1966, he served as director of research for the CCL's successor, the Canadian Labour Congress, and from 1966 to 1969, as director of special project.

During most of his union career, he taught Canadian government at Carleton University in Ottawa and later, at the University of Waterloo. From 1973 to 1977, he served as chancellor of Trent University.

Senator Forsey ran for public office four times for the Co-operative Commonwealth Federation (CCF). In the 1930s, he helped draft the Regina Manifesto, the CCF's founding constitution.

Mr. Forsey was appointed to the Senate in 1970. He retired in 1979 at the mandatory retirement age of 75.

Index

Introduction	1
• Parliamentary government	3
• Its origins	3
• How it operates	5
• A federal state	9
• Our Constitution	10
• Powers of national and provincial governments	13
• Canadian government and American: a contrast	15
• The rule of law and the courts	23
• The institutions of our federal government	25
• The Queen	25
• The Senate	25
• The House of Commons	27
• Political parties	27
• The prime minister	28
• The cabinet	29
• The Speakers	30
• What goes on in Parliament	31
• Opening of a session	31
• A working day in the Commons	32
• End of a session	34
• Provincial legislatures and municipal governments	35
• Living government	37

Introduction

Governments in democracies are elected by the passengers to steer the ship of the nation. They are expected to hold it on course, to arrange for a prosperous voyage, and to be prepared to be thrown overboard if they fail in either duty.

This, in fact, reflects the original sense of the word “government,” as its roots in both Greek and Latin mean “to steer.”

Canada is a democracy, a constitutional monarchy. Our head of state is the Queen of Canada, who is also Queen of Britain, Australia and New Zealand and a host of other countries scattered around the world from The Bahamas and Grenada to Papua-New Guinea and Tuvalu. Every act of government is done in the name of the Queen, but the authority for every act flows from the Canadian people. When the men who framed our present Constitution, the Fathers of Confederation, were drafting it in 1867 they freely, deliberately and unanimously chose to vest the formal executive authority in the Queen, “to be administered according to the well understood principles of the British Constitution by the Sovereign personally or by the Representative of the Queen.” That meant responsible government, with a cabinet responsible to Parliament and Parliament answerable to the people. Except when the Queen is in Canada, all her powers are now exercised by her representative, the Governor General. The Governor General, who is now always a Canadian, is appointed by the Queen on the advice of the Canadian cabinet and, except in very extraordinary circumstances, exercises all powers of the office on the advice of the cabinet (a council of ministers) which has the support of a majority of the members of the popularly-elected House of Commons.

Canada is not only an independent sovereign democracy, but is also a federal state, with 10 largely self-governing provinces and two territories controlled by the central government.

What does it all mean? How does it work?

The answer is important to every citizen. We cannot work, or eat, or drink; we cannot buy or sell or own anything; we cannot go to a ball game or a hockey game or watch TV without feeling the effects of government. We cannot marry or educate our children, cannot be sick, born or buried without the hand of government somewhere intervening. Government gives us railways, roads and airlines, sets the conditions that affect farms and

industries, manages or mismanages the life and growth of the cities. Government is held responsible for social problems, and for pollution and sick environments.

And government is our creature. We make it, we are ultimately responsible for it, and, taking the broad view, in Canada we have considerable reason to be proud of it. Pride, however, like patriotism, can never be a static thing; there are always new problems posing new challenges. The closer we are to government, and the more we know about it, the more we can do to help meet these challenges.

This publication takes a look at our system of government and how it operates.

Parliamentary government

Its origins

Nova Scotia (which, till 1784, included what is now New Brunswick) was the first part of Canada to secure representative government. In 1758, it was given an assembly, elected by the people. Prince Edward Island followed, in 1773, New Brunswick at its creation in 1784, Upper and Lower Canada (the predecessors of the present Ontario and Quebec) in 1791, Newfoundland in 1832. Nova Scotia was also the first part of Canada to win *responsible* government: government by a cabinet answerable to, and removable by, a majority of the assembly (January 1848). New Brunswick followed in February, the Province of Canada (a merger of Upper and Lower Canada formed in 1840) in March, Prince Edward Island in 1851, and Newfoundland in 1855.

By the time of Confederation in 1867, therefore, this system had been operating in most of what is now Central and Eastern Canada for almost 20 years. The Fathers of Confederation simply continued the system they knew, the system that was already working, and working well.

For the nation, there was a Parliament, with a Governor General representing the Queen, an appointed upper house, the Senate, and an elected lower house, the House of Commons. For every province, there was a legislature, with a lieutenant-governor representing the Queen; for every province except Ontario, an appointed upper house, the legislative council, and an elected lower house, the legislative assembly. The new Province of Manitoba, created by the national Parliament in 1870, was given an upper house. British Columbia, which entered Canada in 1871, and Saskatchewan and Alberta, created by Parliament in 1905, never had upper houses. Newfoundland, which entered Canada in 1949, came in without one. Manitoba, Prince Edward Island, New Brunswick, Nova Scotia and Quebec have all abolished their upper houses.

The Parliament of Canada has only limited power to change the national Constitution. There are six things it cannot touch: (1) the powers of the provincial legislatures; (2) rights or privileges granted to a provincial government or legislature by the BNA Act, 1867, or its amendments; (3) the minimum rights guaranteed to the English and French languages by section 133 of the BNA Act, 1867; (4) the guarantees for denominational schools provided by the BNA Act, the Manitoba Act, 1870, the Saskatchewan and Alberta Acts, 1905, and the act of 1949 admitting Newfound-

land to Confederation; (5) the BNA Act requirement that there must be at least one session of Parliament every year; (6) the five-year maximum duration of a Parliament except that, in time of war, invasion or insurrection, real or apprehended, Parliament can prolong its own life, but only if two-thirds of the members of the House of Commons approve.

Provincial legislatures, on the other hand, can amend their own provincial constitutions in any way they see fit, except that they cannot touch the office of lieutenant-governor.

A word about provincial constitutions: only British Columbia has its own specific Constitution Act, and this does not cover the whole field. Each provincial constitution is made up of all the enactments — British, Canadian and provincial — dealing with the machinery of government. Some of these are to be found in the BNA Act (for example, the amendment of 1949 admitting Newfoundland).

In British Columbia and Prince Edward Island the basic document is a British order-in-council under the BNA Act. In the three Prairie provinces, it is the Canadian federal legislation creating those provinces. In all the provinces, the provincial constitution includes such provincial legislation as the Legislative Assembly Act, the Election Act, acts setting up various provincial courts, and so forth.

Of course the power to amend the provincial constitution is restricted to changes in the internal machinery of the provincial government. Provincial legislatures are limited to those powers explicitly given to them by the BNA Act and its amendments. So no provincial legislature can take over any powers belonging to the Parliament of Canada. Nor can any provincial legislature pass an act taking the province out of Canada. No such power is found in the BNA Act of 1867 or any of its amendments, so no such power exists.

When it comes to extending the life of a provincial legislature, the provinces have considerably more scope than the federal Parliament. Any provincial assembly can prolong its own life for as long as it sees fit.

The legislature of Manitoba prolonged its own life for a few months in 1908. The legislature of Ontario did the same in 1918 till after the return of the soldiers from overseas, and again, for a year, in 1942, and again for the same period in 1943. In 1942, the Ontario bill passed with virtually no opposition; in 1943 it passed in spite of vigorous opposition. In Saskatchewan in 1943, there was vigorous opposition, also, but the legislature extended its life for a year.

All of these acts were perfectly legal, but that doesn't mean there are no safeguards against a government or legislature prolonging its hold on the levers of power beyond the usual five years without compelling reason. The lieutenant-governor could always veto an extension bill; or he could "reserve" it for the Governor General's pleasure (that is, send the bill without assent to Ottawa, whereupon it would not go into force at all unless and until given assent by the Governor General on the advice of the federal cabinet). Or, even if the lieutenant-governor were to assent to the extension bill, the Governor General could disallow it — wipe it off the statute books — at any time within one year. Ordinarily, though, all it takes is the fear of outraged public opinion to prevent a provincial government from proposing an extension bill except in time of war or similar emergency.

How it operates

The Governor General and every lieutenant-governor governs through a cabinet, headed by a prime minister or premier (the two terms mean the same thing). If a general election, national or provincial, gives a party opposed to the cabinet in office a clear majority (that is, more than half the seats) in the House of Commons or the assembly, then the cabinet resigns, and the Governor General or lieutenant-governor calls on the leader of the victorious party to become prime minister and form a new cabinet. The prime minister chooses the other ministers, who are then formally appointed by the Governor General or, in the provinces, the lieutenant-governor. If no party gets a clear majority, the cabinet that was in office before and during the election has two choices. It can resign, in which case the Governor General or lieutenant-governor will call on the leader of the largest opposition party to form a cabinet. Or the cabinet already in office can choose to stay in office and meet the newly-elected House—which, however, it must do promptly. In either case, it is the people's representatives in the newly-elected House who will decide whether the "minority" government (one whose own party has less than half the seats) shall stay in office or be thrown out.

If a cabinet is defeated in the House of Commons on a motion of censure or want of confidence, the cabinet must either resign (the Governor General will then ask the leader of the Opposition to form a new cabinet), or ask for a dissolution of Parliament and a fresh election.

In very exceptional circumstances, the Governor General could refuse a request for a fresh election. For instance, if an election gave no party a

clear majority and the prime minister asked for a fresh election without even allowing the new Parliament to meet, the Governor General would have to say no. This is because, if "parliamentary government" is to mean anything, a newly-elected Parliament must at least be allowed to meet and see whether it can transact public business. Also, if a minority cabinet is defeated on a motion of want of confidence very early in the first session of a new Parliament, and there is a reasonable possibility that a government of another party can be formed, and get the support of the House of Commons, then the Governor General could refuse the request for a fresh election. The same is true for the lieutenant-governors of the provinces.

No elected person in Canada above the rank of mayor has a "term." Members of Parliament or of a provincial legislature are normally elected for not more than five years, but there can be, and have been, Parliaments and legislatures that have lasted less than a year. The prime minister can ask for a fresh election at any time but, as we have just noted, there may be circumstances in which he would not get it. The cabinet has no "term." Every cabinet lasts from the moment the prime minister is sworn in till he resigns or dies. For example, Sir John A. Macdonald was prime minister from 1878 till he died in 1891, right through the elections of 1882, 1887 and 1891, all of which he won. Sir Wilfrid Laurier was prime minister from 1896 till 1911, right through the elections of 1900, 1904 and 1908, all of which he won. He resigned after being defeated in the election of 1911. The same thing has happened in several provinces. An American president or state governor, re-elected, has to be sworn in all over again. A Canadian prime minister or premier does not.

When a prime minister dies or resigns, the cabinet comes to an end. If this prime minister's party still has a majority in the Commons or the assembly, then the Governor General or lieutenant-governor must find a new prime minister at once. A prime minister who resigns has no right to advise the governor as to his successor unless asked, and even then his advice need not be followed. If he resigns because he has been defeated, the governor calls on the leader of the Opposition to form a government. If the prime minister dies, or resigns for personal reasons, then the governor consults leading members of the majority party as to who will be most likely to be able to form a government that can command a majority in the House. He then calls on the person he has decided has the best chance. This new prime minister will, of course, hold office only until the majority party has, in a national or provincial convention, chosen a new leader, who will then be called on to form a government.

The cabinet consists of a number of ministers. The national cabinet now usually has 30 or more, and provincial cabinets vary from about 10 to 26. Most of the ministers have "portfolios," that is, they are in charge of

particular departments (Finance, External Affairs, Environment, Health and Welfare, etc.), and are responsible, answerable, accountable, to the House of Commons or the assembly for their particular departments. There are also, sometimes, ministers without portfolio, who are not in charge of any department; or ministers of state, who may be in charge of a particular section of a department, or of a “ministry,” which is not a full-fledged department (for example, the Ministry of State for Science and Technology). The ministers collectively are answerable to the House of Commons or the assembly for the policy and conduct of the cabinet as a whole. If a minister does not agree with a particular policy or action of the government, he must either accept the policy or action, and, if necessary, defend it, or resign from the cabinet. This is known as “the collective responsibility of the cabinet,” and is a fundamental principle of our form of government.

The cabinet is responsible for most legislation. It has the sole power to prepare and introduce tax legislation and legislation involving the expenditure of public money. These “money bills” must be introduced first in the House of Commons, and the House cannot *increase* either the tax or the expenditure. Money bills cannot be introduced in the Senate, and the Senate cannot increase either a tax or an expenditure. However, any member of either House can move a motion to *decrease* a tax or an expenditure, and the House concerned can pass it, though this hardly ever happens.

A federal state

A federal state is one that brings together a number of different political communities with a common government for common purposes and separate “state” or “provincial” or “cantonal” governments for the particular purposes of each community. The United States of America, Canada, Australia and Switzerland are all federal states. Federalism combines unity with diversity. It provides, as Sir John A. Macdonald, Canada’s first prime minister, said, “A general government and legislature for general purposes with local governments and legislatures for local purposes.”

The word “confederation” is sometimes used to mean a league of independent states, like the United States from 1776 to 1789. But for our Fathers of Confederation, the term emphatically did not mean that. French-speaking and English-speaking alike, they said plainly and repeatedly that they were founding “a new nation,” “a new political nationality,” “a powerful nation, to take its place among the nations of the world,” “a single great power.”

They were very insistent on maintaining the identity, the special culture, and the special institutions of each of the federating provinces or colonies. Predominantly French-speaking and Roman Catholic, Canada East (Quebec) wanted to be free of the horrendous threat that an English-speaking and mainly Protestant majority would erode or destroy its rights to its language, its French-type civil law, and its distinctively religious system of education. Overwhelmingly English-speaking and mainly Protestant, Canada West (Ontario) was still smarting from the fact that Canada East members in the legislature of the united Province of Canada had thrust upon it a system of Roman Catholic separate schools that most of the Canada West members had voted against, and wanted to be free of what some of its leaders called “French domination.” For their part, Nova Scotia and New Brunswick had no intention of being annexed or absorbed by the Province of Canada, of which they knew almost nothing and whose political instability and incessant “French-English” strife they distrusted.

On the other hand, all felt the necessity of union for protection against the threat of American invasion or American economic strangulation (for six months of the year, the Province of Canada was completely cut off from Britain, its main source of manufactured goods, except through American ports), and for economic growth and development. So the Fathers of Confederation were equally insistent on a real federation, a real

“Union,” as they repeatedly called it, not a league of states or of sovereign or semi-independent provinces.

The Fathers of Confederation were faced with the task of bringing together small, sparsely-populated communities scattered over immense distances. Not only were these communities separated by natural barriers that might well have seemed insurmountable, but they were also divided by deep divergences of economic interest, language, religion, law and education. Communications were poor and mainly with the world outside British North America.

To all these problems, they could find only one answer: federalism.

The provinces dared not remain separate, nor could they merge. They could, and did, form a federation, with a strong central government and Parliament, but also with an ample measure of autonomy and self-government for each of the federating communities.

Our Constitution

The British North America (BNA) Act was the instrument that brought the federation, the new nation, into existence. It was an act of the British Parliament. But, except for two small points, it is simply the statutory form of resolutions drawn up by delegates from what is now Canada. Not a single representative of the British government was present at the conferences that drew up those resolutions, or took the remotest part in them; and every amendment to the act passed by the British Parliament has been passed at Canada's request. The British Parliament acts simply as a rubber stamp. The only reason we still have to use that rubber stamp for amendments is that we have not been able to agree on a method by which we could do the whole amending job in Canada.

The two small points on which our Constitution is not entirely home-made are, first, the legal title of our country, “Dominion,” and, second, the provisions for breaking a deadlock between the Senate and the House of Commons.

The Fathers of Confederation wanted to call the country “the Kingdom of Canada.” The British government was afraid of offending the Americans so it insisted on the Fathers finding another title. They did, from Psalm 72: “He shall have dominion also from sea to sea, and from the river unto the ends of the earth.” It seemed to fit the new nation like the paper

on the wall. They explained to Queen Victoria that it was “intended to give dignity” to the Union, and “as a tribute to the monarchical principle, which they earnestly desire to uphold.”

To meet a deadlock between the Senate and the House of Commons, the Fathers had made no provision. The British government insisted that they produce something. So they did: sections 26-28 of the act, which have never been used.

That the federation resolutions were brought into effect by an act of the British Parliament was the Fathers’ deliberate choice. They could have chosen to follow the American example, and done so without violent revolution.

Sir John A. Macdonald, in the Confederation debates, made that perfectly clear. He said: “If the people of British North America after full deliberation had stated that it was for their interest, for the advantage of British North America to sever the tie (with Britain) I am sure that Her Majesty and the Imperial Parliament would have sanctioned that severance.” But: “Not a single suggestion was made, that it could . . . be for the interest of the colonies . . . that there should be a severance of our connection . . . There was a unanimous feeling of willingness to run all the hazards of war (with the United States) rather than lose the connection.”

Hence, the only way to bring the federation into being was through a British act.

The BNA Act, however, is only part of our whole working Constitution. It is the skeleton; it is not the whole body.

Responsible government, the national cabinet, the prime minister, the bureaucracy, political parties, federal-provincial conferences: all these are basic features of our system of government. But the BNA Act does not contain one word about any of them (except for that phrase in the preamble about “a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom”). The flesh, the muscles, the sinews, the nerves of our Constitution have been added by legislation (for example, the Elections Act, the Public Service Act), by custom (the prime minister, the cabinet, responsible government, political parties, federal-provincial conferences), by judgments of the courts (interpreting what the BNA Act means), by agreements between the central and provincial governments, and by joint federal-provincial committees of officials.

If the act is silent about all these things, which are the living reality of our Constitution, what *does* it say? If it leaves out so much, what does it put in?

First, it creates the federation, creates the four original provinces, and provides for the admission or creation of the rest.

Second, it creates a central Parliament and provincial legislatures, and provincial cabinets.

Third, it sets out the powers of the central Parliament and the provincial legislatures.

Fourth, by creating the Queen's Privy Council for Canada, it provides the legal basis for the federal cabinet.

Fifth, it gives Parliament the power to set up a Supreme Court of Canada.

Sixth, it guarantees certain limited rights for the English and French languages in the federal Parliament and courts and the Quebec legislature and courts.*

Seventh, it guarantees the right to separate schools for Protestants and Roman Catholics and, by a 1949 amendment, to a variety of denominational schools in Newfoundland.

Eighth, it guarantees Quebec's right to its own civil law.

Ninth, it guarantees free trade between the provinces.

Tenth, it gives the provinces the right to amend their own constitutions, "except as regards the office of lieutenant-governor."

Eleventh, it gives the central executive government certain controls over the provinces: appointment, instruction and dismissal of lieutenant-governors (two have been dismissed); disallowance of provincial acts within one year after their passing (112 have been disallowed—the last in 1943—from every province except Prince Edward Island and Newfoundland); power of lieutenant-governors to send provincial bills to Ottawa, unassented to (in which case they do not go into effect unless the central executive assents within one year: of 70 such bills, the last in 1961, from every province but Newfoundland, only 14 have gone into effect).

These are the main things the BNA Act does. They provide the legal framework within which we can adapt, adjust, manoeuvre, innovate, compromise, arrange, by what Prime Minister Sir Robert Borden called "the exercise of the commonplace quality of commonsense."

*The Manitoba Act, section 23, provides the same guarantee for the Manitoba legislature and courts.

Powers of national and provincial governments

The national Parliament has power “to make laws for the peace, order and good government of Canada,” except for “subjects assigned exclusively to the legislatures of the provinces.” The provincial legislatures have power over direct taxation in the province for provincial purposes, natural resources, prisons (except penitentiaries), charitable institutions, hospitals (except marine hospitals), municipal institutions, licences for provincial and municipal revenue purposes, local works and undertakings (with certain exceptions), incorporation of provincial companies, solemnization of marriage, property and civil rights in the province, the creation of courts and the administration of justice, fines and penalties for breaking provincial laws, matters of a merely local or private nature in the province, education (subject to certain rights of the Protestant and Roman Catholic minorities in any province, and of particular denominations in Newfoundland), and, as we have seen, the amendment of their own constitutions except as regards the office of lieutenant-governor.

The national Parliament and the provincial legislatures both have power over agriculture and immigration (but if their laws conflict, the national law overrides the provincial), and over old age and survivors’ and disability pensions (but if their laws conflict, the provincial law overrides the national). According to the BNA Act, everything not mentioned as belonging to the provincial legislatures comes under the national Parliament.

This looks like an immensely wide power. It is not, in fact, as wide as it looks, because the courts have interpreted the provincial powers, especially “property and civil rights,” as covering a very wide field. As a result, all labour legislation (maximum hours, minimum wages, safety, workmen’s compensation, industrial relations) comes under provincial law, except for certain industries such as banking, broadcasting, air navigation, atomic energy, shipping, interprovincial and international railways, telephones, telegraphs, pipelines, grain elevators and enterprises owned by the national government. Social security (except for unemployment insurance, which is purely national, and the shared power over pensions) comes under the provinces. However the national Parliament has, in effect, established nation-wide systems of hospital insurance and medical care by making grants to the provinces (or, for Quebec, yielding some of its field of taxes) on condition that their plans reach certain standards.

The courts’ interpretation of provincial and national powers has put broadcasting and air navigation under Parliament’s general power to make laws for the “peace, order and good government of Canada,” but otherwise has reduced it to not much more than an emergency power, for

wartime, or grave national crises like nation-wide famine or epidemics, or massive inflation, though some recent cases go beyond this.

However, the Fathers of Confederation, not content with giving Parliament what they thought an ample general power, added, “for greater certainty,” a long list of examples of exclusive national powers: taxation, direct and indirect; regulation of trade and commerce (the courts have interpreted this to mean interprovincial and international trade and commerce); “the public debt and property” (this enables Parliament to make grants to individuals—such as family allowances—or to provinces: hospital insurance and medicare, higher education, public assistance to the needy, and equalization grants to bring the standards of health, education and general welfare in the poorer provinces up to an average national standard); the Post Office; the census and statistics; defence; beacons, buoys, lighthouses and Sable Island;* navigation and shipping; quarantine; marine hospitals; the fisheries; interprovincial and international ferries, shipping, railways, telegraphs, and other such international or interprovincial “works and undertakings”—which the courts have interpreted to cover pipelines and telephones; money and banking; interest; bills of exchange and promissory notes; bankruptcy; weights and measures; patents; copyrights; Indians and Indian lands (the courts have interpreted this to cover Inuit as well); naturalization and aliens; the criminal law and procedure in criminal cases; the general law of marriage and divorce; local works declared by Parliament to be “for the general advantage of Canada or of two or more of the provinces” (this has been used many times, notably to bring atomic energy and the grain trade under exclusive national jurisdiction). A 1940 constitutional amendment gave Parliament exclusive power over unemployment insurance and a specific section of the BNA Act gives it power to establish courts “for the better administration of the laws of Canada.” This has enabled Parliament to set up the Supreme Court of Canada and the Federal Court.

*The Fathers of Confederation evidently felt that Sable Island, “the graveyard of the Atlantic,” was such a menace to shipping that it must be under the absolute control of the national government, just like lighthouses. So they placed it under the exclusive legislative jurisdiction of the national Parliament (by section 91, head 9, of the BNA Act). They also (by the third schedule of that act) transferred the actual ownership from the Province of Nova Scotia to the Dominion of Canada, just as they did with the Nova Scotia lighthouses.

Canadian government and American: a contrast

Canada and the United States are both democracies. They are also both federal states. But there are important differences in the way Canadians and Americans govern themselves.

One basic difference is that the United States is a country of one basic language and culture. It has just one official language, for its federal government and for every state. Canada is a country of two basic languages and cultures. The Fathers of Confederation deliberately chose to make it so. The British North America Act makes both French and English official languages in the national Parliament and any courts it sets up, and in the legislature and courts of Quebec. It also guarantees to Quebec its own, basically French, civil law. The national Parliament and the New Brunswick legislature have put both languages on an equal footing for all federal and New Brunswick acts, documents and proceedings. New Brunswick has also put the two languages on an equal footing in its schools; Ontario, which has the largest number of French-speaking people outside Quebec, has provided French schools and an increasing range of services in French for Franco-Ontarians. Several other provinces have taken steps in the same direction.

Our official bilingualism and biculturalism are limited. Under the Constitution, every province except Quebec and Manitoba is absolutely free to have as many official languages as it pleases, and they need not include either English or French. For example, Nova Scotia could make Gaelic its sole official language, or one of two, three or a dozen official languages in that province. Alberta could make Ukrainian its sole official language, or Ukrainian, Polish and classical Greek its three official languages.

Section 133 of the BNA Act provides that either English or French may be used in debates of the legislature of Quebec, that both must be used in the records and journals of the legislature and in all provincial acts, and that either language may be used in any pleading or process in or issuing from any court of Quebec. Section 23 of the act creating the Province of Manitoba did the same for that province.

A second basic difference between our Constitution and the American is, of course, that we are a constitutional monarchy and they are a republic.

That looks like only a formal difference. It is very much more, for we have parliamentary-cabinet government, while the Americans have presidential-congressional.

What does that mean? What difference does it make?

First, in the United States the head of state and the head of the government are one and the same. The president is both at once. Here, the Queen, ordinarily represented by the Governor General, is the head of state, and the prime minister is the head of the government. Does that make any real difference? Yes: in Canada, the head of state can, in exceptional circumstances, protect Parliament and the people against a prime minister and ministers who may forget that "minister" means "servant," and may try to make themselves masters. For example, the head of state could refuse to let a cabinet dissolve a newly-elected House of Commons before it could even meet, or could refuse to let ministers bludgeon the people into submission by a continuous series of general elections. The American head of state cannot restrain the American head of government because they are the same person.

For another thing, presidential-congressional government is based on a separation of powers. The American president cannot be a member of either house of Congress. Neither can any of the members of his cabinet. Neither he nor any member of his cabinet can appear in Congress to introduce a bill, or defend it, or answer questions, or rebut attacks on policies. No member of either house can be president or a member of the cabinet.

Parliamentary-cabinet government is based on concentration of powers. The prime minister, and every other minister, must, by custom (though not by law) be a member of one House or the other, or get a seat in one House or the other within a short time of his appointment. All government bills must be introduced by a minister or someone speaking on his behalf, and ministers must appear in Parliament to defend government bills, answer daily questions on government actions or policies, and rebut attacks on such actions or policies.

In the United States, the president and every member of both houses is elected for a fixed term: the president for four years, the senators for six, the members of the House of Representatives for two. The only way to get rid of a president before the end of his four-year term is to impeach him, which is very hard to do, and has never been done and only twice even attempted.

As the president, the senators and the representatives are elected for different periods, it can happen, and often does, that the president belongs to one party while the opposing party has a majority in either the Senate or the House of Representatives or both. So for years on end, the president may find his legislation and his policies blocked by an adverse majority in one or both houses. He cannot appeal to the people by dissolving either house, or both: he has no such power, and the two houses are there for their fixed terms, come what may, till the constitutionally fixed hour strikes.

And even when the elections for the presidency, the House of Representatives and one-third of the Senate take place on the same day, as they do every four years, the result may be a Republican president, a Democratic Senate and a Republican House of Representatives or various other mixtures.

A president, accordingly, may have a coherent program to present to Congress. He may get senators and representatives to introduce the bills he wants passed. But each house can add to each of his bills, or take things out of them, or reject them outright, and what emerges from the tussle may bear little or no resemblance to what the president wanted. The majority in either house may have a coherent program on this or that subject; but the other house can add to it, or take things out of it, or throw the whole thing out; and again, what (if anything) emerges may bear little or no resemblance to the original. And even if the two houses agree on something, the president can, and often does, veto the bill, and his veto can be overridden only by a two-thirds majority in both houses.

So when an election comes, the president, the senator, the representative, reproached with not having carried out his promises can always say: "Don't blame me! I sent the bill to Congress, and the Senate (or the representatives, or both) threw it out, or mangled it beyond recognition;" "I introduced the bill I'd promised, in the Senate, but the House of Representatives threw it out or reduced it to shreds and tatters (or the president vetoed it);" "I introduced my bill in the House of Representatives, but the Senate rejected it or made mincemeat of it (or the president vetoed it). Don't blame me!"

So it ends up that nobody—not the president, not the senators, not the representatives—can be held really responsible for anything done or not done. Everybody concerned can honestly and legitimately say it was not his fault.

True, a dissatisfied voter can vote against a president, a representative or a senator. But no matter what the voters do, the situation remains

essentially the same. The president is there for four years. No matter how often either house votes against his measures, there he stays. If, half-way through the president's four-year term, the elections for the House and Senate go against him, he still stays in office for the remaining two years. And he cannot get rid of an adverse House or Senate by ordering a new election. The senators are there for six years, the representatives for two years.

Our Canadian system is very different. Nobody is elected for a fixed term. All important legislation is introduced by the government, and all money bills *must* be introduced by the government and neither House can raise the amounts of money involved. As long as the government can keep the support of a majority in the House of Commons, it can pass any legislation it sees fit. If it loses its majority support in the House of Commons, then it must either make way for a government of the opposite party or call a fresh election. If it simply makes way for a government of the opposite party, then that government, as long as it holds its majority in the House of Commons, can pass any legislation it sees fit; and if it loses that majority, then it, in its turn, must either make way for a new government or call a fresh election. In the United States, president and Congress can be locked in fruitless combat for years on end. In Canada, the government and the House of Commons cannot be at odds for more than a few weeks at a time. If they differ on any matter of importance, then, promptly, there is either a new government or a new House of Commons.

Presidential-congressional government is neither responsible nor responsive. If the electors, half-way through a president's four years, vote against his policies, he not only can, but must, remain in office (with enormous powers) until his term expires. The adverse majority in one or both houses can block many things he may want to do. But it cannot put him out. He can veto bills passed by both houses. But he cannot appeal to the people by calling an election to give him a Congress that will support him. A president can't get rid of an adverse Congress, and Congress can't get rid of an adverse president.

Parliamentary-cabinet government, by contrast, is both responsible and responsive. If the House of Commons votes want of confidence in a cabinet, that cabinet must step down and make way for a new government formed by the official Opposition party, forthwith, or call an election right away so the people can decide which party will govern.

An American president can be blocked by one house or both for years on end. A Canadian prime minister, blocked by the House of Commons, must either make way for a new prime minister, or allow the people to elect

a new House of Commons that will settle the matter, one way or another, within two or three months. That is real responsibility.

Furthermore, in Canada, if a great new issue of public policy arises, on which the cabinet may be out of tune with an overwhelming public opinion, the Opposition in the House can obstruct and filibuster and thereby force a cabinet even with a substantial majority to let the people decide the issue in an election. The Conservatives, in opposition, did precisely this on the issue of reciprocity in 1911, and won the ensuing election. That is real responsiveness.

A third basic difference between our system and the Americans' is that custom, usage, practice, and "convention," play a far larger part in our Constitution than in theirs. For example, the president of the United States is right there in the written constitution, with all the essential powers of the office in black and white, unchangeable except by formal constitutional amendment. The prime minister of Canada is not so much as mentioned in the BNA Act, and the only legal basis for the position in any act of the Parliament of Canada is a passage in the Senate and House of Commons Act mentioning "the person holding the recognized position of First Minister," and provision for the salary of that person in the Salaries Act. There is nothing in any act about how he or she is appointed or removed, or what his or her powers are. There is nothing in any act requiring any minister to be a member of either House; it is only by custom that he or she must have a seat, or get one within a reasonable time. There is nothing in any law to say that a government that loses its majority in the House of Commons *must* either resign or call a fresh election.

A fourth basic difference between the American and Canadian systems is in the type of federalism they embody. The American system was originally highly decentralized. The federal Congress was given a short list of specific powers; everything not mentioned in that list belonged to the states "or to the people" (that is, was not within the power of either Congress or any state legislature). "States' rights" were fundamental. The Fathers of Confederation, gazing with horror at the American Civil War, decided that "states' rights" were precisely what had caused it, and acted accordingly.

"Here," said Sir John A. Macdonald, "we have adopted a different system. We have expressly declared that all subjects of general interest not distinctly and exclusively conferred upon the local governments and legislatures shall be conferred upon the general government and legislature. We have thus avoided that great source of weakness which has been the disruption of the United States. We thereby strengthen the central Parlia-

ment, and make the Confederation one people and one government, instead of five peoples and five governments, with merely a point of authority connecting us to a limited and insufficient extent."

The Fathers also, as we have seen, gave a long list of specific examples of exclusive national powers. They further provided that the members of the Senate, and all judges from county courts up (except judges of probate in Nova Scotia and New Brunswick) should be appointed by the national government, and that all lieutenant-governors of the provinces should be appointed, instructed and removable by the national government. They gave the national government and Parliament certain specific powers to protect the educational rights of the Protestant and Roman Catholic minorities of the Queen's subjects. They gave the national government power to disallow (wipe off the statute book) within one year of their passage, any acts of provincial legislatures.

In both the United States and Canada, however, the precise meaning of the written Constitution is settled by the courts. In the United States the courts have, in general, so interpreted the constitution as to widen federal and narrow state power. In Canada, the courts (notably the judicial committee of the British Privy Council, which, till 1949, was our highest court) have in general so interpreted the BNA Act as to narrow federal power and widen provincial power. The result is that the United States is, in actual fact, now a much more highly centralized federation than Canada, and Canada has become perhaps the most decentralized federation in the world. Nonetheless, the fact that under our Constitution the powers not specifically mentioned come under the national Parliament gives the central authority enough strength and leeway to meet many of the changed and changing conditions the years have brought.

A fifth basic difference between the American and Canadian systems is that the Americans have an entrenched constitutional Bill of Rights. Their constitution puts certain fundamental rights of the citizen beyond the power of either Congress or any state legislature to touch. Canada has no entrenched constitutional bill of rights. The Canadian Bill of Rights is simply an act of the national Parliament. It applies only to matters within the jurisdiction of that Parliament; it does not touch the provincial legislatures or their powers at all. And it can be changed, or repealed, by the national Parliament, just like any other act of that Parliament. The BNA Act entrenches certain rights of the English and French languages, the Quebec civil law, certain rights to denominational schools, and freedom of trade among the provinces. Apart from that, it leaves Parliament and the legislatures entirely free to pass any laws they see fit, provided they do not jump the fence into each others' gardens. As long as Parliament does

not try to legislate on subjects that belong to the provincial legislatures, and as long as provincial legislatures do not try to legislate on subjects that belong to the national Parliament, Parliament and the provincial legislatures are “sovereign:” there are no legal limits to what they can do (though of course provincial laws can be disallowed by the national cabinet).

For example, a provincial legislature can confiscate the property of a citizen or a corporation and give it to someone else, with no compensation to the original owner. (In two cases, a provincial legislature did exactly this). The only real security we have against this sort of thing is that very few Parliaments or legislatures would dare try it, save in extraordinary circumstances: they would be too much afraid of being thrown out by the people at the next election.

The rule of law and the courts

Responsible government and federalism are two cornerstones of our system of government. There is a third, without which neither of the first two would be safe: the rule of law.

What does the rule of law mean?

It means that everyone is subject to the law; that no one, no matter how important or powerful, is above the law: not the government; not the prime minister, or any other minister; not the Queen or the Governor General or any lieutenant-governor; not the most powerful bureaucrat; not the armed forces; not Parliament itself, or any provincial legislature. None of these has any powers except what are given to it by law: by the BNA Act or its amendments; by a law passed by Parliament or a provincial legislature; or by the Common Law of England, which we inherited, and which, though enormously modified, added to, and subtracted from by our own Parliament or provincial legislatures, remains the basis of our constitutional law, our criminal law, and the civil law (property and civil rights) of the whole country except Quebec.

If anyone were above the law, none of our liberties would be safe.

What keeps the various authorities from getting above the law, doing things the law forbids, exercising powers the law has not given them?

The courts. If they try anything of the sort, they will be brought up short by the courts.

But what's to prevent them from bending the courts to their will?

The great principle of the independence of the judiciary, which is even older than responsible government. Responsible government goes back only about 200 years. The independence of the judiciary goes back almost 300 years: to the English Act of Settlement of 1701, which resulted from the English Revolution of 1688. That act provided that the judges, though appointed by the King (nowadays, of course, on the advice of a responsible cabinet) could be removed only if both Houses of Parliament, by a formal Address to the Crown, asked for their removal. If a judge gave a decision the government disliked, it could not touch him, unless both Houses agreed. In the almost three centuries that have followed, only one judge in the United Kingdom has been so removed, and none since 1830.

The BNA Act provides that almost all our courts shall be provincial, that is, created by the provincial legislatures. But it also provides that the judges of all these courts from county courts up (except courts of probate in Nova Scotia and New Brunswick) shall be appointed by the federal government. What is more, it provides that judges of the provincial "superior courts" (the Superior Court of Quebec, the supreme courts of the other provinces, and all the provincial courts of appeal) shall be removable only on address to the Governor General by both Houses of Parliament. The acts setting up the Supreme Court of Canada and the Federal Court have the same provision. No judge of any Canadian superior court has ever been so removed. All of them are perfectly safe in their positions, no matter how much the government may dislike any of their decisions. The independence of the judiciary is even more important in Canada than in Britain, because in Canada the Supreme Court interprets the written Constitution, and so defines the limits of federal and provincial powers.

Judges of the county courts can be removed only if one or more judges of the Supreme Court of Canada, or the Federal Court, or any provincial superior court, after inquiry, report that they have been guilty of misbehaviour, or have shown inability or incapacity to perform their duties.

The Supreme Court of Canada, established by an act of the national Parliament in 1875, consists of nine judges, three of whom must come from the Quebec Bar. The judges are appointed by the Governor General on the advice of the national cabinet, and hold office till they reach 75. The Supreme Court has the final decision not only on constitutional questions but also on defined classes of important cases of civil and criminal law. It deals also with appeals from decisions of the provincial courts of appeal.

The institutions of our federal government

By the BNA Act, “the executive government of and over Canada is declared to continue and be vested in the Queen.” She acts, ordinarily, through the Governor General, whom she appoints, on the advice of the Canadian cabinet. The Governor General normally holds office for five years, though his tenure may be extended for a year or so.

Parliament consists of the Queen, the Senate and the House of Commons.

The Queen

The Queen is the formal head of the Canadian state. She is represented federally by the Governor General, provincially by the lieutenant-governors. Federal acts begin: “Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and the House of Commons, enacts as follows;” provincial acts begin with similar words. Parliament (or the provincial legislature) meets only at the royal summons: no House of Parliament (or legislature) is equipped with a self-starter. No bill, federal or provincial, becomes law without the Royal Assent. The monarch has, on occasion, given the assent personally to federal acts, but ordinarily the assent is given by the Governor General or his deputy, and to provincial acts invariably by the lieutenant-governor.

The Governor General and the lieutenant-governors have the right to be consulted by their ministers, and the right to encourage or warn them. But they almost invariably must act on their ministers’ advice, though there may be very rare occasions when they must, or may, act without advice or even against the advice of the ministers in office.

The Senate

The Senate has 104 members: 24 from the Maritime provinces (10 from Nova Scotia, 10 from New Brunswick, four from Prince Edward Island); 24 from Quebec; 24 from Ontario; 24 from the Western provinces

(six each from Manitoba, Saskatchewan, Alberta and British Columbia); six from Newfoundland; and one each from the Yukon Territory and the Northwest Territories. There is provision also for four or eight extra senators, one—or two—from the Maritime provinces, from Quebec, from Ontario and from the West; but this has never been used.

The senators are appointed by the federal government. They hold office till age 75 unless they miss two consecutive sessions of Parliament. Till 1965, they held office for life, and the few remaining senators appointed before that date retain their seats. Senators must be at least 30 years old, and must have real estate worth \$4,000 net, and total net assets of at least \$4,000. They must reside in the province or territory for which they are appointed: in Quebec, they must reside, or have their property qualification, in the particular one of Quebec's 24 senatorial districts for which they are appointed.

The Senate can initiate any bills except money bills. It can amend, or reject, any bill whatsoever. It can reject any bill as often as it sees fit. No bill can become law unless it has been passed by the Senate.

In theory these powers are formidable. But the Senate has not rejected a bill for over 40 years, and it very rarely makes any amendment that touches the principle of a bill. The many amendments it does make are almost always clarifying, simplifying, tidying-up amendments, and are almost always accepted by the House of Commons. The Senate's main work is done in its committees, where it goes over bills clause by clause, and hears evidence, often voluminous, from groups and individuals who would be affected by the particular bill under review. This committee work is especially effective because the Senate has many members with specialized knowledge and long years of legal, business or administrative experience. There are ex-ministers, ex-premiers of provinces, ex-mayors, eminent lawyers, experienced farmers, and labour leaders.

In recent decades, the Senate has taken on a new job: investigating important public problems such as poverty, unemployment, inflation, the aging, land use, science policy, Indian affairs, relations with the United States, and the efficiency (or lack of it) of government departments. These investigations have produced valuable reports, which have often led to changes in legislation or government policy. The Senate usually does this kind of work far more cheaply than Royal Commissions or task forces, because its members are paid already and it has a permanent staff at its disposal.

The House of Commons

The House of Commons is the major law-making body. It has 282 members, one from each of 282 constituencies. In each constituency, or riding, the candidate who gets the largest vote is elected, even if his or her vote is less than half the total. The number of constituencies is changed after every census, by a Redistribution Act that allots parliamentary seats roughly on the basis of population. Every province must have at least as many members in the Commons as it has in the Senate. The constituencies vary somewhat in size, within prescribed limits. The present distribution is as follows:

<i>Area</i>	<i>Seats</i>
Ontario	95
Quebec	75
British Columbia	28
Alberta	21
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Nova Scotia	11
New Brunswick	10
Newfoundland and Labrador	7
Prince Edward Island	4
Northwest Territories	2
Yukon Territory	1
<hr/>	
Total	282

Political parties

Our system could not work without political parties. Our major existing federal parties—Progressive Conservative, Liberal, New Democratic and Social Credit—were not created by any law, though they are now recognized by the law. We, the people, have created them ourselves. They are voluntary associations of people who hold broadly similar opinions on public questions.

The party that wins the largest number of seats in a general election ordinarily forms the government. Its leader becomes prime minister. But if the government in office before an election comes out of the election with the second largest number of seats, it has the right to meet the new House of Commons and see whether it can get enough support from the minor parties to give it a majority. It may find itself able to carry on. This happened in 1925-26.

The second largest party (or, in the circumstances just described, the largest) becomes the official Opposition, and its leader becomes "the person holding the recognized position of leader of the Opposition." The leader of the Opposition gets the same salary as a minister. The leader of any party which has at least 12 seats also gets a higher salary than an ordinary MP. These parties also get public money for research.

Why? Because we want criticism, we want watchfulness, we want the possibility of an effective alternative government if we are displeased with the one we have. The party system reflects the waves of opinion as they rise and wash through the country. There is much froth, but deep swells move beneath them, and they set the course of the ship.

The prime minister

As we have already noted, the prime ministership (premiership), like the parties, is not created by law, though it is recognized by the law. The prime minister is, normally, a member of the House of Commons (there have been two in the Senate, in 1891-92 and 1894-96). A non-member could hold the office but would, by custom, have to get elected to a seat very soon. If the prime minister loses his seat in an election, he can remain prime minister as long as his party keeps a majority in the House of Commons, though again, he must, by custom, win a seat very promptly. The traditional way of arranging this is to have a member of the majority party resign, thereby creating a vacancy, which gives the defeated prime minister or non-member party leader the opportunity to run in a by-election.

The prime minister is appointed by the Governor General. Ordinarily, the appointment is automatic. If the Opposition wins more than half the seats in an election, or if the government is defeated in the House of Commons and resigns, the Governor General must call on the leader of the Opposition to form a new government.

The prime minister used to be described as "the first among equals" in the cabinet, or as "a moon among minor stars." This is no longer so. He is now incomparably more powerful than any of his colleagues. Not only does he choose them in the first place, but he can also ask any minister to resign, and if the minister refuses, the prime minister can advise the Governor General to remove him and the advice would invariably be followed. Cabinet decisions do not necessarily go by majority vote. A

strong prime minister, having listened to the opinions of all his colleagues, and finding most, or even all, opposed to his own view, may simply announce that his view is the policy of the government, and, unless his dissenting colleagues are prepared to resign, they must bow to his decision.

The cabinet

As mentioned above, the prime minister chooses the members of the cabinet. All of them must be or become members of the Queen's Privy Council for Canada. Privy Councillors are appointed by the Governor General on the advice of the prime minister, and membership is for life, unless a member is dismissed by the Governor General on the same advice, which has never happened. All cabinet ministers and former cabinet ministers, the Chief Justice of Canada and former chief justices and ex-Speakers of both Houses are always members, and various other prominent citizens are made members simply as a mark of honour. The Privy Council as such meets only very rarely, on a few ceremonial occasions such as the accession of a new King or Queen. The cabinet, "the Committee of the Privy Council," is the operative body.

By custom, almost all the members of the cabinet must be members of the House of Commons, or, if not already members, must win seats. Since Confederation, 70 men who were not members of either House have been appointed to the cabinet, but they had to get seats in the House or the Senate within a reasonable time, or resign from the cabinet. General McNaughton was Minister of National Defence for nine months without a seat in either House; but after he had twice failed to get elected to the Commons, he had to resign. Senators can be members of the cabinet: the first cabinet, of 13 members, had five senators. But since 1911, *usually*,* there has been only one cabinet minister in the Senate, and that one without portfolio, the leader of the government in the Senate. Of course no senator can sit in the House of Commons, and no member of the House of Commons can sit in the Senate. But a minister from the House of Commons may, by invitation of the Senate, come to that chamber and speak, though not vote.

By custom, every province must, if possible, have at least one cabinet minister. Of course, if a province does not elect any government supporters, this becomes difficult. But in that case, the prime minister may put a senator from that province into the cabinet; or he may get some member from another province to resign his seat and then try to get a person from

*Following the general election of 1979, there were three senators in the cabinet.

the “missing” province elected there. In 1921, the Liberals did not elect a single member from Alberta. The prime minister, Mr. King, solved the problem of Alberta representation in the cabinet by appointing Hon. Charles Stewart, Liberal ex-premier of Alberta, and getting him elected for the Quebec constituency of Argenteuil. Whether Mr. King’s ploy would work now is quite another question. The voters of today do not always look with favour upon outside candidates “parachuted” into their ridings. The smallest province, Prince Edward Island, has often gone unrepresented in the cabinet for years at a stretch.

By custom also, Ontario and Quebec must have 10 or 12 ministers each, provided each province has elected enough government supporters to warrant such a number. By custom, at least one minister from Quebec must be an English-speaking Protestant, and there must be at least one minister from the French-speaking minorities outside Quebec, normally from New Brunswick or Ontario, or both. It used to be necessary to have also at least one English-speaking (usually Irish) Roman Catholic minister, and in recent years Canada’s multicultural nature has been reflected in cabinet representation from Jewish and non-“English,” non-“French,” ethnic minorities.

The Speakers

The Speaker of the Senate is appointed by the cabinet, and has only very limited powers.

The Speaker of the House of Commons is elected by the House itself, after each general election. He must be a member of the House. He is its presiding officer, and decides all questions of procedure and order. He also controls the House of Commons staff. He is expected to be impartial, non-partisan, and as firm in enforcing the rules against the prime minister as against the humblest Opposition backbencher.

The Speaker is, by custom, chosen from members of the party in power, though there are cases (the most recent in 1979) where a Speaker of one party carried on after a change of government, and one (1957) where the government was ready to support a member from one of the minor parties. The Speaker sometimes drops his membership in a party, and runs in the next general election as an independent. In both Houses, by custom, the speakership alternates between French-speaking and English-speaking members, and in the House of Commons, if the Speaker is English-speaking, the deputy speaker is French-speaking, and vice versa. The deputy speaker is sometimes chosen from the Opposition.

What goes on in Parliament

Opening of a session

If the opening of a session also marks the beginning of a newly-elected Parliament, you will find the members of the House of Commons milling about in their chamber, a body without a head. On a signal, the great doors of the chamber are slammed shut. They are opened again after three knocks, and the Gentleman Usher of the Black Rod makes his appearance from the Senate. He has been sent by the deputy of the Governor General, who is not allowed to enter the Commons, to announce that His Honour the Deputy to the Governor General desires the immediate attendance of Honourable Members in the Chamber of the Honourable the Senate. The members then proceed to the Senate Chamber, where the Speaker of the Senate says: "I have it in command to let you know that His Excellency the Governor General does not see fit to declare the causes of his summoning the present Parliament of Canada until the Speaker of the House of Commons shall have been chosen according to law." The members then return to their own chamber and elect their Speaker.

In the afternoon, the Governor General arrives in the Senate, Black Rod is again dispatched to summon the House of Commons, and the members troop up again to stand at the bar of the Upper House. The Speaker then informs the Governor General of his or her election, and asks for His Excellency's confirmation of all the traditional rights and privileges of the Commons. The Speaker of the Senate delivers that confirmation, and the Governor General delivers the Speech from the Throne, partly in English, partly in French.

The speech, which is written by the cabinet, sets forth the government's view of the condition of the country and the policies it will follow, and the bills it will introduce, to deal with that condition. The members of the House of Commons then return to their own chamber, where, normally, the prime minister immediately introduces a Bill Respecting the Administration of Oaths of Office. This is a dummy bill, never heard of again till the opening of the next session. It is introduced to re-assert the House of Commons' right to discuss any business it sees fit before considering the Speech from the Throne. This right was first asserted by the English House of Commons more than 300 years ago, and is re-asserted there every session, by a similar *pro forma* Bill No. 1.

This formal re-assertion of an ancient right of the Commons has been of very great practical use in Canada, more than once. In 1950, for example, a nation-wide railway strike demanded immediate action by Parliament. So the moment the House came back from the Senate Chamber, the prime minister introduced Bill No. 1, but this time no dummy; this time a bill to end the strike, to send the railway workers back to work, and this bill was put through all its stages, passed by both Houses, and received Royal Assent before either House considered the Speech from the Throne at all. Had it not been for the traditional assertion of the right of the Commons to do anything it saw fit before considering the speech, this essential, emergency legislation would have been seriously delayed.

The address in reply to the Speech from the Throne is, however, normally the first real business of each session (a “sitting” of the House lasts a day; a “session” lasts for months, and may even last for over a year, though there must be at least one session per year). A government supporter moves, and another government supporter seconds, a motion for an address of thanks to the Governor General for the gracious speech. The opposition parties move amendments critical of the government and its policies, and expressing want of confidence in the government. Debate on this address and the amendments is limited to eight days, and ranges over the whole field of the nation’s business.

A working day in the Commons

At 2 o’clock in the afternoon (11 in the morning on Fridays), the Speaker takes the chair. The sergeant-at-arms lays the mace (a gold-plated war club, symbol of the House’s authority) on the long table in front of Mr. Speaker, and the Speaker reads the daily prayer. Government supporters sit to the Speaker’s right, members of opposition parties to the left. The first few rows of desks on the government side, near the centre, are occupied by the prime minister and the cabinet. Opposite them sit the leader of the official Opposition and the chief members of his party. The leaders of the smaller opposition parties sit in the front row farther down the chamber, at the opposite end from the Speaker. At the long table sit the clerk of the House and the clerk’s assistant, who keep the official record of decisions of the House. At desks in the wide space between government and Opposition sit the Hansard reporters, English and French, who take down the speeches word for word, for publication next day. There is simultaneous translation, English and French, for all speeches, and all the proceedings are televised and recorded.

After certain routine proceedings comes the question period, when members (chiefly Opposition) question ministers on government actions and policies. This is usually a very lively 45 minutes, and is a most important part of the process of keeping the government responsible and responsive.

Most of the rest of the day is taken up with bills, which are in fact proposed laws. Any member can introduce a bill, but most of the time is reserved for bills introduced by the government.

A cabinet minister or backbench member proposing a bill first moves for the House's "leave" to introduce it. This is almost invariably given automatically, and always without debate. Next comes the motion that the bill be read a first time, and printed. This also is almost invariably automatic, and, again, always without debate. On a later day comes the motion for second reading. This is the stage at which members debate the principle of the bill. If it passes second reading, it goes to a committee of the House. Usually, nowadays, it is a standing committee, of which there are 20, set up after each election, for the whole of that Parliament, that is, until a new House is elected. Most of these committees have 20 members, and the parties are represented in proportion to their strength in the House itself. Money bills, tax bills, and expenditure bills are dealt with by the whole House acting as a committee.

Committees, sitting under less formal rules than the House, examine bills clause by clause. Each clause has to be passed. Any member of the committee can move amendments. When all the clauses have been dealt with, the chairman reports the bill to the House, with any amendments that have been adopted.

At this "report" stage, members may move amendments to the various clauses (usually, amendments they have failed to get adopted in committee). When these have been passed, or rejected, the bill goes to third reading. If the motion for third reading carries, the bill goes to the Senate, where it goes through much the same process. Bills initiated in the Senate, and passed there, come to the Commons, and go through the same stages as Commons bills. No bill can become law, become an act, unless it has been passed by both Houses and has been assented to, in the Queen's name, by the Governor General or a deputy of the Governor General (usually a Supreme Court judge). Assent has never been refused to a federal bill, and our first prime minister declared roundly that refusal was obsolete, and had become unconstitutional. In Britain, Royal Assent has never been refused since 1707.

The House of Commons can, and does, set up special committees for the examination of particular subjects. It can also establish, with the Senate, joint committees of the two Houses, and there are a few joint standing committees.

End of a session

When both Houses have finished a session's business, Parliament is "prorogued" till the next session, which must, by law, come within a year. The Governor General comes to the Senate; Black Rod is sent down to the Commons to request the attendance of members in the Upper Chamber, where the Governor General makes a speech, reviewing what the session has accomplished.

Provincial legislatures and municipal governments

Every province has a legislative assembly (there are no upper houses) that is very similar to the House of Commons and transacts its business in much the same way. All bills must go through three readings, and receive Royal Assent by the lieutenant-governor. In the provinces, assent has been refused 28 times, the last in 1945. Members of the assembly are elected from constituencies established by the legislature, roughly in proportion to population, and whichever candidate gets the largest vote is elected, even if his or her vote is less than half the total.

Municipal governments — cities, towns, villages, counties, districts, metropolitan regions — are set up by the provincial legislatures, and have such powers as the legislatures see fit to give them. Mayors, reeves, and councillors are elected on such basis as the provincial legislature prescribes.

There are now close to 5,000 municipal governments in the country. They provide us with such services as water supply, sewage and garbage disposal, roads, sidewalks, street lighting, building codes, parks, playgrounds, libraries and so forth. Schools are generally looked after by school boards or commissions elected under provincial education acts.

Living government

We are apt to think of government as something static; as a machine that was built and finished long ago. Actually, since our democratic government is really only the sum of ourselves, it grows and changes as we do.

Canada today is not the Canada of 1867, and neither is the act that made it. It has been changed by many amendments, all originated by ourselves. How we govern ourselves has also been changed by judicial interpretation of the written Constitution, by custom and usage, by arrangements between the national and provincial legislatures and governments as to how they would use their respective powers. These other ways in which our system has changed, and is changing, give it great flexibility, and make possible a multitude of special arrangements for particular provinces or regions within the existing written Constitution, without the danger of "freezing" some special arrangement that might not have worked out well in practice.

There may still be many changes. Some are already in process, some have been slowly evolving through our first century as a nation, and some are only glimmerings along the horizon. They will come, as they always do in the parliamentary process, at the hands of many governments, with the clash of loud debate, and with the ultimate agreement of the majority who cast their votes.

We are concerned with the relations between French-speaking and English-speaking Canadians, and with the division of powers between the federal and provincial governments. We always have been. But the search for areas of agreement and the making of new adjustments has been a continual process from the beginning. The recognition of the French fact, which was limited in 1867, now embraces, in greater or less degree, the whole of Canada. All federal services must be available where required, in either language. Federal and Quebec courts have always had to be bilingual. New Brunswick is now officially bilingual. Criminal justice must now be bilingual wherever the facilities exist or can be made available.

The country's resources grow; the provinces' needs change. Some provinces are rich, others relatively poor. Federalism makes possible a pooling of financial resources and reduction of such disparities. Yet there are always areas of dispute, new adjustments required, and special prob-

lems to be met. Federal-provincial conferences, bringing together all the heads of government, are fairly new in our history. But they are now very frequent, and a major force in evolving new solutions.

Historically, Canada is a nation founded by the British and the French. Yet it is now a great amalgam of many peoples. They have common rights and needs, and their own particular requirements within the general frame of the law. All these must be recognized. We are far yet from realizing many of our ideals but we have made progress.

After more than 100 years of nationhood we are still looking for a way to amend our written Constitution without going to the Parliament of the United Kingdom.

As a country we have grown richer, but we have paid a price in terms of environmental pollution. We are leaving the farms and bushlands and crowding into the cities. Ours is becoming an industrialized, urbanized, computerized society, and we face the difficulties of adapting ourselves and our institutions to new lifestyles.

These changes have produced a new concern for an environment that our forefathers took for granted. We believe in just and peaceful sharing, but how is that to be achieved? We have gained for ourselves a certain measure of security for the aged and sick and helpless, yet poverty is still with us. So are regional disparities.

These are all problems of government, and therefore your problems. They all concern millions of people and are therefore difficult to solve. Parliaments and parties, like life, have no instant remedies but they have one common aim. It is to get closer to you, to determine your real will, and to endeavour to give it form and thrust for action. That is the work you chose them for, and it can only be done in the end with your help. When you take an interest in your community, when you form an opinion in politics, and when you go to cast your vote, you are part of government.

Governors General of Canada since Confederation

	<i>Assumed Office</i>
1. Viscount Monck, G.C.M.G.	July 1, 1867
2. Lord Lisgar, G.C.M.G.	Feb. 2, 1869
3. The Earl of Dufferin, K.P., G.C.M.G., K.C.B. ...	June 25, 1872
4. The Marquis of Lorne, K.T., G.C.M.G.	Nov. 25, 1878
5. The Marquis of Lansdowne, G.C.M.G.	Oct. 23, 1883
6. Lord Stanley of Preston, G.C.B.	June 11, 1888
7. The Earl of Aberdeen, K.T., G.C.M.G.	Sept. 18; 1893
8. The Earl of Minto, G.C.M.G.	Nov. 12, 1898
9. Earl Grey, G.C.M.G.	Dec. 10, 1904
10. Field Marshal H.R.H. The Duke of Connaught, K.G.	Oct. 13, 1911
11. The Duke of Devonshire, K.G., G.C.M.G., G.C.V.O.	Nov. 11, 1916
12. General The Lord Byng of Vimy, G.C.B., G.C.M.G., M.V.O.	Aug. 11, 1921
13. Viscount Willingdon of Ratton, G.C.S.I., G.C.I.E., G.B.E.	Oct. 2, 1926
14. The Earl of Bessborough, G.C.M.G.	April 4, 1931
15. Lord Tweedsmuir of Elsfield, G.C.M.G., G.C.V.O., C.H.	Nov. 2, 1935
16. Major General The Earl of Athlone, K.G., P.C., G.C.B., G.C.M.G., G.C.V.O., D.S.O.	June 21, 1940
17. Field Marshal The Rt. Hon. Viscount Alexander of Tunis, K.G., G.C.B., G.C.M.G., C.S.I., D.S.O., M.C., LL.D., A.D.C.	April 12, 1946
18. The Rt. Hon. Vincent Massey, P.C., C.H.	Feb. 28, 1952
19. General The Rt. Hon. Georges Philias Vanier, P.C., D.S.O., M.C., C.D.	Sept. 15, 1959
20. The Rt. Hon. Daniel Roland Michener, C.C.	April 17, 1967
21. The Rt. Hon. Jules Léger, C.C., C.M.M.	Jan. 14, 1974
22. The Rt. Hon. Edward Richard Schreyer	Jan. 22, 1979

Canadian prime ministers since 1867*

1. Rt. Hon. Sir John A. Macdonald	July 1, 1867 to Nov. 5, 1873
2. Hon. Alexander Mackenzie	Nov. 7, 1873 to Oct. 8, 1878
3. Rt. Hon. Sir John A. Macdonald	Oct. 17, 1878 to June 6, 1891
4. Hon. Sir John J.C. Abbott	June 16, 1891 to Nov. 24, 1892
5. Rt. Hon. Sir John S.D. Thompson	Dec. 5, 1892 to Dec. 12, 1894
6. Hon. Sir Mackenzie Bowell	Dec. 21, 1894 to April 27, 1896
7. Rt. Hon. Sir Charles Tupper, Bart	May 1, 1896 to July 8, 1896
8. Rt. Hon. Sir Wilfrid Laurier	July 11, 1896 to Oct. 6, 1911
9. Rt. Hon. Sir Robert L. Borden	Oct. 10, 1911 to Oct. 12, 1917
10. Rt. Hon. Sir Robert L. Borden**	Oct. 12, 1917 to July 10, 1920
11. Rt. Hon. Arthur Meighen	July 10, 1920 to Dec. 29, 1921
12. Rt. Hon. William Lyon Mackenzie King	Dec. 29, 1921 to June 28, 1926
13. Rt. Hon. Arthur Meighen	June 29, 1926 to Sept. 25, 1926
14. Rt. Hon. William Lyon Mackenzie King	Sept. 25, 1926 to Aug. 7, 1930
15. Rt. Hon. Richard Bedford Bennett (became Viscount Bennett, 1941)	Aug. 7, 1930 to Oct. 23, 1935
16. Rt. Hon. William Lyon Mackenzie King	Oct. 23, 1935 to Nov. 15, 1948
17. Rt. Hon. Louis Stephen St. Laurent	Nov. 15, 1948 to June 21, 1957
18. Rt. Hon. John G. Diefenbaker	June 21, 1957 to April 22, 1963
19. Rt. Hon. Lester B. Pearson	April 22, 1963 to April 20, 1968
20. Rt. Hon. Pierre Elliott Trudeau	April 20, 1968 to June 4, 1979
21. Rt. Hon. Charles Joseph Clark	June 4, 1979 to March 3, 1980
22. Rt. Hon. Pierre Elliott Trudeau	March 3, 1980

*SOURCE: *Guide to Canadian Ministers since Confederation*, Public Archives of Canada, 1974.

**During his second period in office, Prime Minister Borden headed a coalition government.

Liste des premiers ministres du Canada depuis 1867

1. Le très hon. Sir John A. Macdonald 1^{er} juillet 1867
2. L'hon. Alexander Mackenzie 7 novembre 1873
3. Le très hon. Sir John A. Macdonald 17 octobre 1878
4. L'hon. Sir John J.C. Abbott 16 juin 1891
5. Le très hon. Sir John S.D. Thompson 5 décembre 1892
6. L'hon. Sir Mackenzie Bowell 21 décembre 1894
7. Le très hon. Sir Charles Tupper (baronnet) .. 1^{er} mai 1896
8. Le très hon. Sir Wilfrid Laurier 11 juillet 1896
9. Le très hon. Sir Robert L. Borden 10 octobre 1911
10. Le très hon. Sir Robert L. Borden* 12 octobre 1917
11. Le très hon. Arthur Meighen 10 juillet 1920
12. Le très hon. William Lyon Mackenzie King. . 29 décembre 1921
13. Le très hon. Arthur Meighen 29 juin 1926
14. Le très hon. William Lyon Mackenzie King. . 25 septembre 1926
15. Le très hon. Richard Bedford Bennett (fait vicomte en 1941) 7 août 1930
16. Le très hon. William Lyon Mackenzie King. . 23 octobre 1935
17. Le très hon. Louis Stephen Saint-Laurent .. 15 novembre 1948
18. Le très hon. John G. Diefenbaker 21 juin 1957
19. Le très hon. Lester B. Pearson 22 avril 1963
20. Le très hon. Pierre Elliott Trudeau 20 avril 1968
21. Le très hon. Charles Joseph Clark 4 juin 1979
22. Le très hon. Pierre Elliott Trudeau 3 mars 1980

SOURCE: *Guide to Canadian Ministers since Confederation*, Archives publiques du Canada.
 *Au cours de son deuxième mandat, le premier ministre Borden dirigea un gouvernement de coalition.

Liste des gouverneurs généraux du Canada depuis la Confédération

Date d'entrée en fonctions	
1 ^{er} juillet 1867	1. Le vicomte Monck, G.C.M.G.
2 février 1869	2. Lord Lisgar, G.C.M.G.
25 juin 1872	3. Le comte de Dufferin, K.P., G.C.M.G., K.C.B.
25 novembre 1878	4. Le marquis de Lorne, K.T., G.C.M.G.
23 octobre 1883	5. Le marquis de Lansdowne, G.C.M.G.
11 juin 1888	6. Lord Stanley de Preston, G.C.B.
18 septembre 1893	7. Le comte d'Aberdeen, K.T., G.C.M.G.
12 novembre 1898	8. Le comte de Minto, G.C.M.G.
10 décembre 1904	9. Le comte Grey, G.C.M.G.
13 octobre 1911	10. S.A.R. le maréchal duc de Connaught, K.G.
11 novembre 1916	11. Le duc de Devonshire, K.G., G.C.M.G., G.C.V.O.
	12. Le général baron Byng de Vimy, G.C.B., G.C.M.G., M.V.O.
11 août 1921	13. Le vicomte Willington de Raton, G.C.S.I., G.C.I.E., G.B.E.
2 octobre 1926	14. Le comte de Bessborough, G.C.M.G.
4 avril 1931	15. Lord Tweedsmuir d'Elisfield, G.C.M.G., G.C.V.O., C.H.
2 novembre 1935	16. Le major général comte d'Athlone, K.G., C.P., G.C.B., G.C.M.G., G.C.V.O., D.S.O.
21 juin 1940	17. Le maréchal vicomte Alexander de Tunis, K.G., G.C.B., G.C.M.G., C.S.I., D.S.O., M.C., LL.D., A.D.C.
12 avril 1946	18. Le très honorable Vincent Massey, C.P., C.H.
28 février 1952	19. Le très honorable Georges Philias Vanier, C.P., D.S.O., M.C., C.D.
15 septembre 1959	20. Le très honorable Daniel Roland Michener, C.C.
17 avril 1967	21. Le très honorable Jules Léger, C.C., C.M.M.
14 janvier 1974	22. Le très honorable Edward Richard Schreyer
22 janvier 1979	

rités, le fédéralisme fournit le moyen de les réduire parce qu'il permet de mettre en commun les ressources financières. Néanmoins, il existe toujours des secteurs où l'on ne s'entend pas, des domaines qui nécessitent de nouvelles modifications et où surgissent des difficultés particulières. Même si elles sont relativement nouvelles dans notre histoire, les conférences fédérales-provinciales, qui réunissent tous les chefs de gouvernement, ont maintenant lieu très souvent et jouent un rôle important dans l'élaboration de solutions nouvelles.

Ce sont les Britanniques et les Français qui, nous apprend l'histoire, ont fondé la nation canadienne. Aujourd'hui, toutefois, notre pays constitue un amalgame de bien des peuples, où les citoyens ont tous des droits et des besoins communs, mais aussi des exigences particulières à satisfaire dans le contexte général de la loi. Il faut reconnaître toutes ces réalités. Nous sommes encore loin d'avoir réalisé tous nos idéaux, mais nous avons fait du chemin.

Nous formons une nation depuis plus de cent ans, et pourtant nous n'avons pas encore trouvé la façon de modifier notre constitution écrite sans nous adresser au Parlement du Royaume-Uni.

En tant que pays, nous sommes devenus plus riches, certes, mais au prix de la pollution de notre environnement. Nous abandonnons nos fermes et nos régions boisées pour venir encombrer les villes. Nous sommes en train de devenir une société industrialisée, urbanisée et informatisée et nous éprouvons des difficultés à nous adapter, nous-mêmes et nos institutions, à nos modes de vie nouveaux.

Les changements survenus nous ont amenés à nous préoccuper d'un environnement que nos ancêtres tenaient pour acquis. Nous croyons en un partage juste et pacifique, mais comment y arriver? Nous avons réussi à procurer aux personnes âgées, aux malades et aux sans ressources un certain degré de sécurité, et pourtant la pauvreté existe toujours, et certaines disparités régionales subsistent.

Ce sont là tous les problèmes auxquels le gouvernement doit trouver des solutions, donc qui nous concernent au premier chef. Comme ils mettent en cause des millions de personnes, ils sont difficiles à régler. Dans la vie politique comme dans la vie de tous les jours, il n'existe pas de solution miracle, mais parlements et partis poursuivent un même objectif: se rapprocher davantage de nous, déterminer quels sont nos vœux véritables et tenter d'agir en conséquence. Voilà le travail que nous avons choisi de leur confier, travail qu'en fin de compte ils ne pourront accomplir sans notre aide. Quand on s'intéresse à sa collectivité, quand on adopte une opinion politique et quand on vote, on fait partie du gouvernement.

Nous sommes enclins à tenir le gouvernement pour une administration statique, pour un ensemble de rouages construit et mis en service depuis très longtemps. Or, il n'en est pas ainsi. Comme notre régime démocratique n'existe véritablement que par l'ensemble que nous formons, nous, les citoyens, il croit et évolue tout autant que nous.

Le Canada d'aujourd'hui n'est pas celui de 1867. La même chose vaut pour la loi lui a donné le jour. Cette loi a fait l'objet d'un grand nombre de modifications qui toutes sont notre œuvre. De plus, la façon même dont nous nous gouvernons est fonction de l'interprétation donnée à l'acte constitutionnel par les tribunaux, de nos us et coutumes et des accords intervenus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux quant à l'exercice de leurs pouvoirs respectifs. Ces éléments qui ont fait évoluer notre Etat et continuent de le faire évoluer lui donnent beaucoup de flexibilité et permettent de conclure, aux termes de l'acte constitutionnel actuel, une multitude d'accords visant certaines provinces ou régions, sans qu'il y ait risque de faire se « cristalliser » une entente spéciale qui n'aurait peut-être pas bien fonctionné.

Il pourra y avoir encore beaucoup d'autres changements. Dans certains cas, le travail est déjà en cours; dans d'autres, ou bien il a progressé lentement tout au long du premier siècle de la Confédération, ou bien il ne fait que poindre à l'horizon. Ainsi qu'il en est toujours dans les régimes parlementaires, son exécution ne sera pas l'œuvre d'un seul gouvernement et donnera lieu à des débats orageux, mais elle finira par rallier la majorité des suffrages.

D'autre part, nous nous préoccupons des relations entre Canadiens français et Canadiens anglais et du partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme ces questions ont toujours été à l'ordre du jour, les recherches pour trouver un terrain d'entente et le processus d'adaptation à la conjoncture n'ont jamais subi d'interruption. La reconnaissance du fait français, limitée en 1867, touche maintenant tout le Canada à des degrés divers. Là où on le demande, tous les bureaux du gouvernement fédéral doivent être en mesure de servir les citoyens dans les deux langues officielles. Les tribunaux fédéraux et québécois ont toujours dû être bilingues. Le Nouveau-Brunswick est maintenant une province officiellement bilingue, et aujourd'hui, la justice pénale doit être rendue dans les deux langues partout où l'on trouve des installations qui le permettent et partout où il est possible d'en obtenir.

Les ressources du pays croissent, et les besoins des provinces changent. Certaines provinces sont riches, d'autres relativement pauvres. Ces dispa-

Les législatures provinciales et les administrations municipales

Dans chaque province, il y a une assemblée législative (mais aucune chambre haute), qui ressemble beaucoup à la Chambre des communes et fonctionne d'une façon assez semblable. Tous les projets de loi doivent faire l'objet de trois lectures et recevoir la sanction royale du lieutenant-gouverneur. Celle-ci a été refusée dans 28 cas, la dernière fois en 1945. Les membres de l'assemblée sont élus par des circonscriptions que le corps législatif délimite à peu près au prorata de la population. Le candidat qui reçoit le plus grand nombre de voix est élu, même s'il obtient moins de la moitié du total des suffrages.

Les administrations municipales (cités, villes, villages, comtés, districts et agglomérations urbaines) sont créées par les législatures provinciales, qui les investissent des pouvoirs qu'elles jugent utile de leur conférer. Les maires, les préfets de comté et les conseillers municipaux sont élus selon les exigences de la législation.

Dans tout le Canada, il existe quelque 5 000 administrations municipales, qui dispensent à la population divers services dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable, de l'évacuation des vidanges, de l'enlèvement des ordures ménagères, de la voirie, de l'éclairage des rues, du bâtiment, des parcs, des terrains de jeu, des bibliothèques, etc.. De façon générale, ce sont des conseils scolaires élus aux termes de lois provinciales pertinents qui s'occupent des maisons d'enseignement.

La clôture d'une session

A ce stade, les députés ont le droit de présenter des amendements aux différents articles (d'ordinaire, il s'agit des amendements adoptés ou rejetés, le bill passe en troisième lecture. Si la motion tendant à la troisième lecture est adoptée, le bill est transmis au Sénat, où il traverse grosso modo les mêmes étapes. Pour ce qui est des projets de loi présentés et adoptés par le Sénat, ils sont transmis aux Communes, où ils passent par le même cycle que les projets de loi des Communes. Un projet de loi ne devient une loi que s'il est adopté par les deux chambres et sanctionné, au nom de la reine, par le gouverneur général ou son suppléant (d'ordinaire un juge de la Cour suprême). Jamais un gouverneur général n'a refusé de sanctionner un bill fédéral. Le premier ministre dans l'histoire du pays a d'ailleurs déclaré carrément qu'il était anachronique et contraire à la constitution de refuser de sanctionner une loi. En Grande-Bretagne, la sanction royale n'a jamais été refusée depuis 1707.

Les Communes peuvent, et elles le font, mettre sur pied des comités spéciaux, qu'elles chargent d'étudier des questions particulières. Elles peuvent également créer, avec le concours du Sénat, des comités mixtes des deux chambres. Il existe quelques comités permanents mixtes.

Lorsque les deux chambres ont fini d'étudier les questions inscrites au programme de la session, le Parlement est «prorogé» jusqu'à la prochaine session, qui, de par la loi, doit avoir lieu dans moins d'un an. Le gouverneur général se rend alors au Sénat et envoie le gentilhomme huisier de la verge noire aux Communes pour convoquer les députés à la Chambre haute, où il prononcera un discours passant en revue les travaux de la session.

l'opposition, ils sont placés au premier rang, plus loin, à la gauche de l'orateur. Sont assis à la longue table le greffier de la Chambre et ses adjoints, qui tiennent le registre officiel des décisions qui ont été prises; aux pupitres situés dans le grand espace qui sépare le gouvernement de l'opposition, se trouvent les sténographes des débats, qui notent mot à mot, en français ou en anglais selon les cas, les discours prononcés, lesquels paraissent dans le *hansard* du lendemain. Tous les discours font l'objet d'une traduction simultanée (anglais et français), et toutes les délibérations sont télévisées et enregistrées.

Les affaires de routine réglées, on passe à la période des questions, au cours de laquelle des députés (surtout ceux de l'opposition) interrogent les ministres sur les politiques et les initiatives du gouvernement. D'ordinaire, les 45 minutes que dure cette période sont fort mouvementées et elles constituent l'un des moyens sûrs de veiller à ce que le gouvernement conserve le sens de ses responsabilités et sache réagir aux circonstances.

Le reste du jour se passe pour la plus grande partie à étudier les projets de loi déposés. Même si n'importe quel député peut présenter un projet de loi, la majeure partie du temps est consacrée à l'étude des projets de lois déposés par le gouvernement.

Avant de présenter un projet de loi, un ministre ou un député doit déposer une motion portant autorisation de présenter un bill, motion agréée presque toujours automatiquement et toujours sans débat. Sont ensuite proposées la première lecture du bill et son impression, proposition qui, elle aussi, presque invariablement, est agréée sitôt faite, et toujours sans débat. Dans les jours qui suivent, une motion tendant à la deuxième lecture est déposée. C'est à ce moment que les députés étudient les principes dont s'inspire le bill. Si celui-ci est adopté en deuxième lecture, il est soumis à l'étude d'un comité de la Chambre. De nos jours, on le confie ordinairement à l'un des 20 comités permanents qui, après chaque élection générale, sont créés pour la durée de la législature (c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une nouvelle Chambre soit élue). Ces comités se composent pour la plupart de 20 membres, et les partis politiques y sont représentés au prorata du nombre de leurs députés. C'est toute la Chambre siégeant en comité plénier qui étudie les projets de loi fiscaux ou de dépenses, ou portant affectation de deniers publics.

Les comités qui délibèrent dans un cadre moins formel que la Chambre étudient les bills article par article, c'est-à-dire que chaque article doit être adopté séparément. N'importe quel membre du comité chargé d'étudier un bill donne peut faire mettre aux voix un amendement à ce bill. Une fois tous les articles étudiés, le président rapporte le bill à la Chambre avec les amendements adoptés.

Communes anglaises, voilà plus de trois cents ans, et, depuis lors, à l'ouverture de chaque session, elles le font valoir à nouveau au moyen d'un bill du genre (appelé Bill no 1) *déposé pour la simple forme*.

Au Canada, le rappel officiel de cet ancien droit des Communes s'est révélé d'une très grande utilité, et ce, à plusieurs reprises. Ainsi, en 1950, une grève nationale du rail obligea le Parlement à réagir sans tarder. Les députés s'ôtèrent revenus du Sénat, le premier ministre présenta donc un vrai Bill no 1 cette fois, non pas un projet de loi en blanc, qui visait à mettre fin à la grève et à obliger les travailleurs du rail à retourner au travail. Ce projet de loi passa par toutes les étapes du processus de vote habituel, fut adopté par les deux chambres et reçut la sanction royale avant même que l'une ou l'autre de celles-ci n'étudie le discours du trône. Sans le rappel traditionnel de ce droit qu'ont les Communes de faire ce qu'elles jugent utile avant d'étudier le discours inaugural d'une session, l'adoption de cette loi d'urgence indispensable aurait été gravement retardée.

Cependant, l'adresse en réponse au discours du trône est, règle générale, la première affaire d'importance dont on s'occupe à chaque session (il importe de bien faire la distinction entre «séance» et «session»: une séance de la Chambre dure une journée, alors qu'une session s'étend sur plusieurs mois, voire sur une année entière ou plus, quoiqu'il doive y avoir au moins une session par année). Voici comment on procède: un partisan du gouvernement dépose une motion portant présentation de l'adresse, et un autre la soutient. Les partis de l'opposition proposent alors des amendements par lesquels ils blâment le gouvernement et critiquent ses lignes directrices. Le débat sur l'adresse et les amendements est limité à huit jours et couvre toutes les affaires de la nation.

Une journée de travail aux Communes

À 14 heures (à 11 heures les vendredis), l'orateur gagne son fauteuil. Le sergent d'armes dépose la masse (arme de choc plaquée or qui symbolise le pouvoir de la Chambre) sur la longue table qui se trouve devant l'orateur, puis celui-ci récite la prière du jour. Les partisans du gouvernement sont assis à la droite de l'orateur et les membres de l'opposition, à sa gauche. Les premières rangées de pupitres situées du côté du gouvernement, non loin du centre de la salle, sont occupées par le premier ministre et son cabinet, auxquels font face le chef de l'opposition officielle et les principaux membres de son parti. Quant aux chefs des autres partis de

L'ouverture d'une session

Lorsque l'ouverture d'une session marque le commencement de la première session d'une Chambre qui vient d'être élue, les députés s'agitent comme des fourmis dans la Chambre des communes. On dirait un corps sans tête. Au signal donné, les grandes portes de la salle se ferment sur la fourmilière. Elles s'ouvriront à nouveau après trois coups et le gentilhomme huissier de la verge noire, fonctionnaire du Sénat, fera son entrée. Envoyé par le suppléant du gouverneur général qui ne peut entrer dans la salle de la Chambre des communes, il vient faire la déclaration suivante: «C'est le désir de l'honorable suppléant de Son Excellence le Gouverneur général que cette honorable Chambre se rende immédiatement auprès de lui dans la salle de l'honorable Sénat». Les députés se rendent au Sénat où le président leur dit: «Je suis chargé de vous informer que son Excellence le Gouverneur général ne juge pas à propos de faire connaître, avant que la Chambre des communes n'ait choisi son Orateur conformément à la loi, les motifs qui l'ont porté à convoquer le Parlement». Les députés quittent ensuite la salle du Sénat. De retour à la Chambre des communes, ils élisent leur orateur.

L'après-midi, le gouverneur général lui-même fait son entrée dans le Sénat et il envoie le gentilhomme huissier de la verge noire aux Communes pour convoquer les députés, qui s'assemblent alors et se tiennent debout devant la barre de la Chambre haute. L'orateur informe ensuite le gouverneur général de son élection et demande à son Excellence de bien vouloir confirmer l'existence de tous les droits et privilèges que la tradition reconnaît aux Communes. Le président du Sénat confirme l'existence de ces droits et privilèges, et le gouverneur général prononce le discours du trône, en partie en anglais, en partie en français.

Ce discours, rédigé par le cabinet, expose les vues du gouvernement sur la situation dans laquelle se trouve le pays, ainsi que les lignes directrices qu'il suivra et les projets de loi qu'il déposera pour y faire face. Après l'avoir entendu, les députés retournent dans la Chambre des communes, où, d'ordinaire, le premier ministre dépose aussitôt une loi concernant la prestation des serments d'office. Il s'agit là d'un bill en blanc dont on n'entendra plus parler avant l'ouverture de la session suivante. Il est déposé dans le seul dessein de faire valoir le droit qu'ont les députés de délibérer sur toute affaire qu'ils jugent utile de discuter avant d'étudier le discours du trône. Ce droit a été proclamé pour la première fois par les

Il est par ailleurs d'usage que l'Ontario et le Québec comptent chacun 10 ou 12 ministres au Cabinet, à condition que ces provinces aient élu assez de candidats du parti au pouvoir pour permettre une telle représentation. La coutume veut également qu'au moins un ministre du Québec soit un anglophone protestant et que les minorités francophones hors Québec soient représentées au Cabinet par au moins un ministre, règle générale, du Nouveau-Brunswick ou de l'Ontario, ou un de chacune des deux provinces. La tradition voulait aussi, naguère, que siège au Cabinet au moins un anglophone de religion catholique romaine (habituellement d'origine irlandaise), et ces dernières années, le caractère multiculturel du Canada a été illustré par la représentation de la communauté juive et des minorités ethniques non «anglophones» et non «francophones».

Le président du Sénat et l'orateur de la Chambre des communes

Le président du Sénat, qui est nommé par le Cabinet, n'a que des pouvoirs très limités.

Quant à l'orateur de la Chambre des communes, il est choisi par les députés eux-mêmes, après chaque scrutin général, et doit lui-même être député. À titre de président de la Chambre des communes, il statue sur toutes les questions de procédures et de règlements parlementaires. En outre, c'est lui qui dirige le personnel de la Chambre. Il doit en principe faire preuve d'impartialité et exiger le respect des règles, autant du premier ministre que du plus humble des députés de l'opposition.

Il est d'usage, après des élections générales, de choisir l'orateur parmi les représentants du parti qui va gouverner, encore que, dans un cas (le plus récent remonte à 1979), l'orateur du parti au pouvoir avant le scrutin ait continué d'assumer ses fonctions même après un changement de gouvernement, et que, dans un autre cas (1957), le gouvernement ait accepté de suggérer comme orateur un représentant de l'un des partis minoritaires. Aujourd'hui, l'orateur cesse parfois d'adhérer à un parti politique et, aux élections fédérales suivantes, se présente à titre d'indépendant. Il est également de tradition, dans les deux chambres, que les fonctions de président et d'orateur soient confiées à tour de rôle à un francophone et à un anglophone. En outre, à la Chambre des communes, lorsque l'orateur est anglophone, son adjoint est francophone, et vice versa. Il arrive même que l'orateur adjoint soit choisi parmi les députés de l'opposition.

*Depuis les élections générales de 1979, le Cabinet compte trois sénateurs.

Il est d'usage que chaque province soit représentée au Cabinet par au moins un ministre (si possible). Cependant, lorsque le parti qui prend le pouvoir ne fait élire aucun député dans une province donnée, il est difficile d'assurer cette représentation. Dans un tel cas, le premier ministre peut nommer au Cabinet un sénateur de la province en question, ou convoquer un député d'une autre province de remettre sa démission et tenter ensuite de faire élire au siège ainsi rendu vacant un représentant de la province «absente» du Cabinet. En 1921, par exemple, les Libéraux n'avaient réussi à faire élire aucun député en Alberta. Le premier ministre King régla le problème en nommant ministre Charles Stewart, ex-premier ministre libéral de l'Alberta, à titre de représentant de cette province, et en le faisant par la suite élire député de la circonscription électorale d'Argenteuil, au Québec. On peut se demander si cette manœuvre de M. King réussissait encore. De nos jours, les électeurs ne voient pas toujours d'un bon œil le «parachutage» de candidats de l'extérieur dans leur circonscription. Il convient également de souligner que l'Île-du-Prince-Édouard (la plus petite des provinces canadiennes) est souvent demeurée des années sans compter de représentants au Cabinet.

La coutume veut que presque tous les membres du Cabinet fassent également partie de la Chambre des communes ou y obtiennent un siège dans un délai raisonnable. Depuis la Confédération, quelque 70 personnes qui n'étaient ni députés ni sénateurs ont été nommées ministres, mais elles ont dû s'assurer un siège de député ou de sénateur dans un délai raisonnable ou remettre leur démission. C'est ainsi que le général McNaughton, ministre de la Défense nationale pendant neuf mois sans pour autant être membre de l'une ou l'autre chambre, a dû démissionner après avoir tenté par deux fois, sans succès, de se faire élire à la Chambre des communes. Les sénateurs peuvent également être nommés ministres; en fait, le premier cabinet dans l'histoire du pays comptait cinq sénateurs parmi ses 13 membres. Cependant, depuis 1911, le Sénat ne compte *généralement** qu'un seul ministre, sans portefeuille, soit le leader du gouvernement au Sénat. Il va sans dire qu'aucun sénateur ne peut siéger à la Chambre des communes. Toutefois, un ministre peut, sur invitation du Sénat, se rendre dans cette chambre pour y prendre la parole, mais il n'a pas droit de vote.

Le Conseil privé à proprement parler ne se réunit que très rarement, soit lors de grandes occasions, comme l'accession au trône d'un roi ou d'une reine. L'organe actif de cette instance, c'est le Cabinet, aussi appelé «Comité du Conseil privé».

Chambre des communes (mais cette fonction a été assumée autrefois par deux sénateurs, en 1891-1892 et en 1894-1896). Même si un non-député peut être nommé premier ministre, la coutume veut que, dans un tel cas, le chef du gouvernement s'assure un siège à la Chambre des communes dans les plus brefs délais. Dans un tel cas, il est de tradition qu'un membre du parti majoritaire se désiste, créant ainsi une vacance que le premier ministre défait ou chef de parti non-député peut occuper à la faveur d'une élection partielle.

C'est le gouverneur général qui nomme le premier ministre, et, habituellement, la nomination est automatique. C'est encore lui qui demande au leader de l'opposition de former un nouveau gouvernement lorsque l'un des partis qui la composent remporte plus de la moitié des sièges à des élections générales ou lorsque le gouvernement est battu en chambre.

Auparavant, le premier ministre était considéré, dans le cabinet, comme «le premier parmi ses pairs». Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, le chef du gouvernement a infiniment plus de pouvoirs que ses collègues du cabinet. En effet, non seulement il les choisit personnellement, mais il peut également demander à n'importe quel d'entre eux de remettre sa démission. Dans le cas d'un refus de la part du ministre en cause, il peut recommander au gouverneur général de le démettre de ses fonctions, et ce dernier acquiescerait à cette requête. Lorsque le cabinet doit prendre une décision, ce n'est pas nécessairement le principe de la majorité qui est appliqué. En effet, un premier ministre influent peut, après avoir entendu les vues de tous ses collègues et constaté que la plupart, sinon toutes, sont opposées à la sienne, simplement décréter que c'est son point de vue qui prévaut et qui deviendra la politique officielle du gouvernement. Ses collègues doivent alors se plier à sa décision ou remettre leur démission.

Le cabinet

Comme on l'a souligné plus haut, c'est le premier ministre qui choisit les membres du cabinet, et ceux-ci doivent tous faire partie du Conseil privé de la reine pour le Canada. Les conseillers privés sont nommés par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre, à vie, à moins qu'ils ne soient démis de leurs fonctions, toujours sur recommandation du premier ministre (ce qui ne s'est jamais produit). Font partie du Conseil privé tous les ministres, anciens et actuels, l'actuel juge en chef du Canada et ses prédécesseurs, ainsi que les anciens présidents du Sénat et les anciens orateurs de la Chambre des communes. En outre, d'autres citoyens éminents sont nommés au Conseil privé en reconnaissance de leurs mérites.

Notre système de gouvernement ne pourrait fonctionner sans l'existence de partis politiques. Ceux que la scène politique canadienne connaît actuellement (les partis Libéral, Progressiste-conservateur, Néo-démocrate et Crédit social) n'ont pas été créés par des lois, mais sont reconnus légalement. Ils doivent leur existence à la population elle-même, et ils constituent des associations volontaires de personnes qui, grosso modo, ont les mêmes opinions sur des questions d'intérêt public.

Le parti qui obtient le plus grand nombre de sièges à la suite d'élections générales forme habituellement le gouvernement, et son leader devient premier ministre. Toutefois, si le parti au pouvoir avant les élections se retrouve, au lendemain du scrutin, au deuxième rang pour le nombre de candidats élus, il a le droit de rester au pouvoir jusqu'à la convocation de la Chambre des communes nouvellement élue, afin de déterminer s'il peut gagner l'appui des partis minoritaires et, si cette alliance lui permet d'obtenir la majorité au parlement, de continuer à gouverner le pays. Ceci s'est produit en 1925-1926.

Le parti qui se classe au deuxième rang pour le nombre de candidats élus (ou au premier rang, dans le cas précité) forme l'opposition officielle, et son chef occupe le poste de leader officiel de l'opposition. Ce dernier a droit à la même rémunération qu'un ministre. Le leader de tout parti qui compte au moins 12 représentants à la Chambre des communes touche lui aussi une rémunération plus élevée que celle d'un simple député. En outre, les travaux de recherche des différents partis sont financés à même les deniers publics.

Pourquoi en est-il ainsi? Parce que la population canadienne tient à ce que les actes de son gouvernement fassent l'objet de critiques et d'une surveillance. Elle veut pouvoir compter sur un autre parti politique si celui au pouvoir ne répond pas à ses attentes. Le principe de la démocratie parlementaire peut se comparer à celui de la navigation: grâce à l'existence de nombreux partis politiques, une vague d'opinion peut déferler sur l'ensemble du pays. Au-delà de l'écume, c'est la vague de fond qui dirige la course du navire.

Le premier ministre

Comme nous l'avons déjà souligné, la fonction de premier ministre, à l'instar des partis politiques, n'a pas été créée par une loi, mais elle est reconnue légalement. En règle générale, le premier ministre est député à la

l'inflation, la vieillesse, l'utilisation des terres, la politique en matière de sciences, les affaires indiennes, les relations avec les États-Unis et l'efficacité (ou l'inefficacité) des ministères fédéraux. Ces enquêtes ont abouti à des rapports très pertinents qui ont souvent amené la modification de lois ou encore de politiques gouvernementales. Il est en outre beaucoup moins coûteux de confier ce genre de tâche aux sénateurs qu'à des commissions royales d'enquête ou à des groupes de travail, les membres du Sénat étant déjà rémunérés et pouvant compter sur la collaboration d'un personnel permanent.

La Chambre des communes

La Chambre des communes, qui compte 282 membres, soit un représentant pour chaque circonscription électorale, est le principal corps législatif de notre pays. Dans chaque circonscription, le ou la candidate qui recueille le plus grand nombre de suffrages est élu (e), même s'il ou si elle obtient moins de la moitié du total des suffrages. Le nombre de circonscriptions électorales est modifié après chaque recensement, aux termes d'une loi sur le remaniement de la carte électorale qui prévoit la répartition, en gros, des sièges parlementaires en fonction de la population des régions. Chaque province doit compter au moins autant de députés que de sénateurs. La taille des circonscriptions électorales varie quelque peu à l'intérieur de limites prescrites. Voici la répartition actuelle des sièges:

Région	Sièges
Ontario	95
Québec	75
Colombie-Britannique	28
Alberta	21
Manitoba	14
Saskatchewan	14
Nouvelle-Écosse	11
Nouveau-Brunswick	10
Terre-Neuve et le Labrador	7
Ile-du-Prince-Édouard	4
Territoires du Nord-Ouest	2
Yukon	1
Total	282

l'Ouest (six de chacune des provinces du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique), 6 de Terre-neuve, un du Yukon et un autre des Territoires du Nord-Ouest. Il est prévu que de quatre à huit autres sénateurs, soit un ou deux pour les provinces maritimes, pour le Québec, pour l'Ontario et pour l'Ouest, peuvent être nommés, mais cette disposition n'a jamais été utilisée.

C'est le gouvernement fédéral qui nomme les sénateurs, et ceux-ci conservent leur siège jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 75 ans, à moins qu'ils n'aient été absents des séances du Parlement durant deux sessions consécutives. Jusqu'en 1965, ils étaient nommés à vie, et cette disposition s'applique encore dans le cas des quelques sénateurs qui ont été nommés avant cette date. Les sénateurs doivent avoir 30 ans révolus et posséder des biens-fonds d'une valeur minimum de \$4 000 en sus de toute charge les grevant, ainsi que des biens meubles et immeubles d'une valeur minimum de \$4 000 en sus de dettes et obligations. Ils doivent également habiter dans la province ou le territoire qu'ils représentent et, dans le cas du Québec, habiter ou posséder des biens-fonds dans la division sénatoriale pour laquelle ils ont été nommés.

Le Sénat peut introduire n'importe quel projet de loi, sauf en matière financière. Il peut amender ou rejeter tout projet de loi, et ce, à autant de reprises qu'il le juge bon. Aucun projet de loi ne peut devenir loi à moins qu'il ne soit adopté par le Sénat.

En théorie, les pouvoirs de la Chambre haute sont impressionnants. Toutefois, le Sénat n'a pas rejeté de projet de loi depuis plus de 40 ans, et il est très rare qu'il apporte à un projet de loi des amendements qui en modifient l'esprit. Les nombreuses modifications proposées par les sénateurs sont presque toujours destinées à clarifier, simplifier ou réorganiser les dispositions d'un projet de loi, et elles obtiennent d'ordinaire l'aval de la Chambre des communes. Au Sénat, le travail est principalement effectué par des comités, lesquels étudient les projets de loi article par article et entendent les mémoires, souvent nombreux, présentés par les groupes ou les particuliers qui sont directement concernés par le texte législatif à l'étude. Ce travail en comités est particulièrement efficace en raison de la présence parmi les sénateurs de nombreux spécialistes de domaines divers, qui possèdent de longues années d'expérience dans les secteurs juridique ou administratif ou dans le monde des affaires, tels que d'anciens ministres, premiers ministres provinciaux et maires, d'éminents avocats, des agriculteurs d'expérience et des chefs syndicaux.

Ces dernières décennies, le Sénat s'est attelé à une nouvelle tâche: faire enquête sur des questions d'intérêt public comme la pauvreté, le chômage,

L'A.A.N.B. renferme la disposition suivante: «A la reine continueront d'être et sont par le présent (acte) attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada». D'ordinaire, toutefois, la souveraine délègue son autorité à son représentant, le gouverneur général, qu'elle nomme sur recommandation du Cabinet. Le mandat de ce dernier a habituellement une durée de cinq ans, mais il peut être prolongé d'un an environ.

Le Parlement se compose donc de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes.

La reine

Chef officiel de l'Etat canadien, la reine est représentée, à l'échelon fédéral, par le gouverneur général, et dans les provinces, par le lieutenant-gouverneur. Le texte des lois fédérales débute ainsi: «Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:». L'introduction des lois provinciales est sensiblement la même. C'est le chef de l'Etat (ou son représentant) qui convoque le Parlement (et les législatures provinciales); aucun corps législatif canadien ne peut prendre sur lui de le faire. Aucun projet de loi, fédéral ou provincial, ne devient loi s'il n'obtient pas la «sanction» royale. Le souverain a, en certaines occasions, sanctionné personnellement des lois fédérales, mais, habituellement, celles-ci le sont par le gouverneur général, ou par le gouverneur général suppléant, et les lois provinciales, par le lieutenant-gouverneur.

Le gouverneur général (ou le lieutenant-gouverneur) peut conseiller les ministres, les encourager ou les mettre en garde. Dans la plupart des cas, cependant, il doit agir selon leur avis, même si, en de très rares occasions, il doit ou peut agir sans solliciter leur avis ou aller à l'encontre de celui qu'ils lui ont donné.

Le Sénat

Le Sénat compte 104 membres: 24 représentants des provinces maritimes (10 de la Nouvelle-Ecosse, 10 du Nouveau-Brunswick et 4 de l'Île-du-Prince-Édouard), 24 du Québec, 24 de l'Ontario, 24 des provinces de

recommandation, il va sans dire, d'un cabinet responsable), ne pouvaient être relevés de leurs fonctions que si les deux chambres du Parlement le demandaient au moyen d'une adresse officielle à la Couronne. Quand un juge rendait une décision que le gouvernement trouvait, ce dernier ne pouvait rien faire à moins que les deux chambres ne s'entendent sur sa destitution. Près de trois siècles après l'adoption de cette loi, un seul juge a ainsi été relevé de ses fonctions au Royaume-Uni, et cela remonte à 1830.

Suivant les dispositions de l'A.A.N.B., la quasi-totalité des tribunaux doivent être provinciaux, c'est-à-dire, créés par les législatures des provinces. Le texte constitutionnel stipule cependant qu'il appartient au gouvernement fédéral de nommer les juges de tous ces tribunaux, des cours de comté aux instances supérieures (à l'exception des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick). Le texte constitutionnel précise en outre que les juges des tribunaux supérieurs provinciaux (la Cour supérieure au Québec, les cours supérieures dans les autres provinces et toutes les cours d'appel provinciales) ne peuvent être destitués que sur présentation, par les deux chambres du Parlement, d'une adresse au gouverneur général. Les lois prévoyant la création de la Cour suprême du Canada et de la Cour fédérale renferment des dispositions similaires. Cependant, aucun juge d'un tribunal supérieur canadien n'a jamais été ainsi démis de ses fonctions. Les magistrats de ce niveau n'ont pas à craindre pour leur poste, quelle que soit l'opinion du gouvernement au sujet de leurs décisions.

Quant aux juges des cours de comté, ils ne peuvent être révoqués que si au moins un juge de la Cour suprême du Canada, de la Cour fédérale ou d'un tribunal supérieur provincial arrête, après enquête, qu'ils se sont rendus coupables d'un délit ou se sont montrés incapables de remplir correctement leurs fonctions.

La Cour suprême du Canada, instance créée par une loi du Parlement fédéral en 1875, se compose de neuf juges, dont trois doivent être choisis parmi les avocats inscrits au Barreau du Québec. C'est le gouverneur général qui, sur recommandation du cabinet fédéral, nomme ces magistrats à leur poste, qu'ils conservent jusqu'à l'âge de 75 ans. L'indépendance des tribunaux est encore plus importante au Canada qu'en Grande-Bretagne, car, dans notre pays, c'est la Cour suprême qui interprète le texte constitutionnel et, partant, qui établit la ligne de démarcation entre les pouvoirs du gouvernement fédéral et ceux des provinces. La Cour suprême statue en dernier ressort non seulement sur des questions constitutionnelles, mais également dans certaines catégories précises de causes importantes du droit civil et du droit pénal. C'est en outre après de ce tribunal que sont interjetés tous les appels relatifs à des décisions rendues par des cours d'appel provinciales.

Le principe de la légalité et les tribunaux

Piliers de notre système de gouvernement, les principes du gouvernement responsable et du fédéralisme reposent à leur tour sur une troisième force: le principe de la légalité (rule of law), notion que nous allons tenter d'expliquer.

Le principe de la légalité suppose que tous sont soumis à la loi. En effet, nul, si important ou puissant soit-il, n'échappe à la loi: ni le gouvernement, ni le premier ministre, ni tout autre ministre, ni la reine, ni le gouverneur général, ni les lieutenants-gouverneurs, ni le plus haut fonctionnaire de l'Etat, ni les forces armées, ni le Parlement lui-même, ni aucune législature provinciale. Ces personnes et ces instances n'ont de pouvoirs que ceux qui leur sont conférés par la loi: par l'A.A.N.B. ou par un amendement à ce dernier; par une loi fédérale ou provinciale; par la common law anglaise, dont nous avons hérité et qui, même si elle a été considérablement modifiée, enrichie et élargie au fil des ans par le Parlement fédéral et les législatures provinciales, continue d'être le fondement de notre droit constitutionnel et criminel, et de notre droit civil (droit de propriété et droits civils) pour l'ensemble du pays, exception faite du Québec.

Aucune de nos libertés ne saurait être entièrement préservée si un individu ou une instance quelconque n'était pas assujéti à la loi.

Qu'est-ce donc qui empêche les diverses instances du pays — gouvernement, hauts fonctionnaires, forces armées, police, Parlement, législatures provinciales — d'échapper à la loi, d'y contrevenir ou d'usurper des pouvoirs? Réponse: les tribunaux. Ceux-ci auraient en effet vite fait de les ramener à l'ordre.

Mais qu'est-ce qui fait que le pouvoir judiciaire n'est pas infodé aux instances en cause? Réponse: le principe cardinal de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui remonte plus loin dans le temps que celui du gouvernement responsable, lequel n'existe que depuis quelque 200 ans. La reconnaissance du principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a eu lieu, elle, voilà presque trois cents ans, soit au moment de l'adoption par le Parlement britannique, en 1701, de la Loi de succession au trône, un produit de la révolution anglaise de 1688. Ce texte législatif prévoyait que les juges, même s'ils avaient été nommés par le roi (aujourd'hui, sur

Les systèmes américain et canadien se distinguent également sur un cinquième plan: aux États-Unis, la charte des droits de l'homme est intégrée à la Constitution qui reconnaît ainsi que certains droits fondamentaux du citoyen transcendent les pouvoirs du Congrès ou du corps législatif d'un État. Dans notre pays, la Charte des droits de l'homme ne fait pas partie intégrante du texte constitutionnel: ce n'est qu'une loi votée par le Parlement, qui ne vise que des domaines relevant de la compétence de ce dernier. Elle n'a aucun effet sur les assemblées législatives provinciales ou sur leurs pouvoirs. Le Parlement peut en outre la modifier ou l'abroger, comme n'importe quelle loi fédérale. L'A.A.N.B. consacre certains droits des anglophones et des francophones sur le plan linguistique, l'instauration du droit civil québécois, certains droits relatifs aux écoles confessionnelles, ainsi que la libre circulation des biens entre les provinces. Ces particularités mises à part, l'A.A.N.B. donne au Parlement fédéral et aux assemblées législatives provinciales toute la latitude requise pour adopter les lois qu'ils jugent appropriées, à condition qu'ils respectent les limites de leur compétence. Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales sont des instances «souveraines»; en d'autres termes, ils sont entièrement libres d'agir comme ils l'entendent (bien qu'une loi provinciale puisse, bien sûr, être désavouée par le cabinet fédéral), à la condition qu'ils n'empiètent pas sur les prérogatives de l'autre ordre de gouvernement. C'est ainsi qu'une législature provinciale peut confisquer les biens d'un citoyen ou d'une société pour en confier la propriété à quelqu'un d'autre, sans pour autant indemniser le propriétaire originel (le cas s'est effectivement produit à deux reprises). Nous ne sommes à l'abri de telles pratiques que pour une seule raison: sauf circonstances très exceptionnelles, il est peu probable que le Parlement ou une législature provinciale y recoure, car le parti gouvernemental craindrait trop de perdre le pouvoir aux élections suivantes.

ressort des États, — ou «du peuple» —, c'est-à-dire qu'ils ne relevaient ni du Congrès ni des législatures des États. Les «droits des États» étaient fondamentaux. Les Pères de la Confédération, pour leur part, horrifiés par le spectacle de la guerre civile américaine, en imputaient la cause aux «droits dévolus aux États».

C'est ce qui explique que, selon les termes de Sir John A. Macdonald, le Canada adopta un «système différent». Tous les domaines d'intérêt général qui ne sont pas expressément attribués aux gouvernements provinciaux et à leurs assemblées relèvent du gouvernement fédéral et du Parlement national. Ce système permet de combler la grande lacune dont les États-Unis ont eu à souffrir. Le Canada s'est doté d'un Parlement fédéral fort et a fait de la Confédération «un seul peuple et un seul gouvernement, au lieu de cinq peuples et de cinq gouvernements» qu'un lien trop ténu réunirait.

Les Pères de la Confédération dressèrent, comme on l'a vu, une longue liste de domaines relevant exclusivement du gouvernement fédéral. Ils décidèrent en outre que la nomination des sénateurs et des juges des cours supérieures et des comités (à l'exception des juges des tribunaux de vérification de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick) serait du ressort du gouvernement fédéral, et qu'il en irait de même de la nomination, de la direction et de la destitution des lieutenants-gouverneurs provinciaux. De plus, ils ont donné au gouvernement fédéral (le cabinet et le Parlement) des pouvoirs qui lui permettent de défendre les droits à l'enseignement des sujets protestants et catholiques romains de la reine. Enfin, ils ont donné au gouvernement central le pouvoir de désavouer purement et simplement toute loi provinciale dans l'année qui suit son adoption.

Aux États-Unis comme au Canada, toutefois, ce sont les tribunaux qui, en définitive, interprètent le texte constitutionnel. Chez nos voisins du sud, le pouvoir judiciaire a jusqu'ici, en règle générale, interprété la Constitution de façon à élargir les compétences du gouvernement fédéral et à diminuer celles des États. Dans notre pays, par contre, les tribunaux (et notamment le Comité judiciaire du Conseil privé britannique, qui, jusqu'en 1949, était notre plus haute instance judiciaire) ont eu tendance à inter-préter l'A.A.N.B. dans le sens d'un accroissement des pouvoirs des provinces au détriment de ceux du gouvernement central. Résultat: à l'heure actuelle, la fédération que constituent les États-Unis est, dans les faits, beaucoup plus centralisée que la fédération canadienne, laquelle est peut-être même la plus décentralisée du monde. Toutefois, comme il est prévu dans notre Constitution que les compétences non attribuées sont dévolues automatiquement au Parlement fédéral, celui-ci a une force et une flexibilité qui lui ont permis de faire face aux changements passés et récents.

cabinet, celui-ci doit résigner ses fonctions, puis permettre à l'opposition officielle de former sans délai un gouvernement, ou encore décréter la tenue d'élections, afin que le peuple décide du parti qui gouvernera.

Aux Etats-Unis, le président peut livrer une bataille stérile à l'une des deux chambres ou aux deux pendant des années. Au Canada, le premier ministre, s'il est empêché d'agir par la Chambre des communes, doit soit laisser la place à un autre premier ministre, soit permettre à la population d'élire une nouvelle chambre propre à régler la question, dans un sens ou dans l'autre, en deux ou trois mois au plus. Il s'agit vraiment de responsabilité.

De plus, au Canada, si une question importante sur le plan de la politique nationale oppose le cabinet et une majorité écrasante de l'opinion publique, l'opposition peut faire de l'obstruction systématique à l'égard du cabinet, et ainsi forcer celui-ci, même s'il dispose d'une majorité considérable, à laisser la population décider de la question par des élections. Des conservateurs dans l'opposition ont agi précisément ainsi en 1911 à propos de la question de la réciprocité, et ils ont remporté les élections suivantes. Il s'agit vraiment de mobilité.

La troisième différence fondamentale entre les systèmes de gouvernement canadien et américain tient au fait que, chez nous, les coutumes, les usages et les «conventions» tiennent une place bien plus importante dans la Constitution. C'est ainsi que la Constitution américaine définit les principales attributions du président, que seul un amendement en bonne et due forme peut modifier. L'A.A.N.B., ne précise pas autant les fonctions du premier ministre. Les seules assises juridiques de celles-ci sont une disposition de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes qui évoque la personne occupant «le poste reconnu de premier ministre», ainsi que celle de la Loi sur les traitements qui porte sur la rémunération du premier ministre. Aucune loi ne définit les modalités de nomination ou de destitution de ce dernier ou encore ses attributions. Aucune disposition juridique ne prévoit qu'un ministre doive appartenir à l'une des deux chambres; seule la tradition veut qu'il en soit ainsi. Rien dans la loi *n'oblige* non plus un gouvernement en minorité à la Chambre à démissionner ou à demander la tenue d'élections.

Le fédéralisme américain et le fédéralisme canadien ne sont pas de même essence; la résidence la quatrième différence essentielle entre les systèmes politiques des deux pays. Au début de leur histoire, les Etats-Unis se caractérisaient par une décentralisation très poussée qui menaçait au Congrès fédéral très peu d'attributions. Tous les pouvoirs que la constitution ne confiait pas expressément au gouvernement fédéral étaient du

Il s'ensuit que ni le président, ni les sénateurs, ni les représentants ne peuvent être vraiment tenus responsables d'une chose qu'ils auraient faite ou non. Chacun d'eux peut déclarer en toute légitimité et en toute honnêteté que ce n'est pas de sa faute.

Certes, les insatisfaits pourront éventuellement voter contre un président, un sénateur ou un représentant. Toutefois, quoi qu'ils fassent, la situation demeure essentiellement la même. Le président est en poste pour quatre ans, indépendamment des votes que prend l'une ou l'autre chambre contre ses mesures. Si, à mi-chemin de son mandat de quatre ans, le résultat des élections au Sénat et à la Chambre des représentants est défavorable à son parti, il demeure quand même en place jusqu'à la fin de son mandat. Il ne lui est pas loisible, par ailleurs, de se défaire d'un Sénat ou d'une Chambre opposé à ses idées en ordonnant de nouvelles élections. Quoi qu'il arrive, les sénateurs conservent leur poste pendant six ans, les représentants pendant deux ans.

Il n'en va pas de même au Canada. Ici, à l'échelon national ou provincial, personne n'est élu pour une période donnée. Les principaux projets de loi, ainsi que tous ceux qui ont un caractère financier, sont présentés par le gouvernement, et le Sénat comme la Chambre des communes ne peuvent majorer les sommes qu'ils prévoient. Tant qu'un gouvernement reste appuyé par une majorité à la Chambre, il peut faire voter les lois qui lui semblent bonnes. S'il devient minoritaire, il peut soit laisser la nouvelle majorité former le gouvernement, soit décréter la tenue de nouvelles élections. Aux États-Unis, les affrontements entre le président et le Congrès peuvent durer des années, alors que chez nous, un tel conflit entre le gouvernement et la Chambre des communes ne peut guère excéder quelques semaines. En cas de désaccord sur une question d'importance, un nouveau gouvernement est rapidement formé ou la tenue d'élections est décrétée.

Le gouvernement présidentiel-congressionnel se caractérise par son irresponsabilité et son manque de mobilité face à une modification de l'opinion publique. Si les électeurs, à mi-chemin du mandat de quatre ans du président, votent contre ses politiques, non seulement il peut, mais il doit demeurer en fonction (laquelle comporte d'énormes pouvoirs) jusqu'à l'expiration de son mandat. La majorité de l'autre parti dans l'une ou (et) l'autre chambre (s) peut l'empêcher de faire beaucoup de choses, mais elle ne peut le contraindre à démissionner. Quant à lui, il peut opposer son veto à des lois votées par les deux chambres, mais il ne peut décréter un appel aux urnes afin que le peuple lui donne un Congrès favorable à ses idées. Il ne peut se défaire d'un Congrès hostile, et vice-versa.

Le gouvernement parlementaire est à la fois responsable et mobile. Si la Chambre des communes vote une motion de défiance à l'égard du

président avant la fin de son mandat est d'entreprendre contre lui une procédure de mise en accusation, procédure très délicate à laquelle on n'a recouru que deux fois et qui n'a d'ailleurs jamais abouti.

La durée inégale des mandats respectifs du président, des sénateurs et des représentants amène fréquemment le président à être l'élus d'un parti, tandis que l'autre parti détient la majorité dans l'une des deux chambres, voire dans les deux. Le président voit alors ses projets de loi et ses politiques continuellement rejetés par le parti adverse sans qu'il puisse dissoudre le Sénat ou la Chambre des représentants, dont les membres remplissent, quoiqu'il arrive, la durée complète de leur mandat.

Tous les quatre ans a lieu l'élection du président, des représentants et du tiers des sénateurs. Il est alors possible que le président et la majorité des représentants soient républicains, tandis que la majorité des sénateurs seront démocrates; ou encore, il se peut que le président et la majorité des sénateurs soient républicains, tandis que les représentants seront majoritairement démocrates; d'autres combinaisons sont encore possibles.

De la même manière, le président peut présenter un programme cohérent au Congrès et faire en sorte que les sénateurs et les représentants déposent les projets de loi qu'il veut voir adoptés. Chacune des chambres peut y apporter des modifications, y faire des suppressions ou les rejeter en bloc. Cet affrontement est susceptible d'aboutir à une loi qui n'a presque plus rien à voir avec le projet initial du président, si tant est qu'elle lui ressemble. Il en va de même lorsque la majorité de l'une des deux chambres présente un projet de loi sur un sujet quelconque; l'autre chambre peut y ajouter ou en retirer certaines dispositions, voire rejeter le projet en bloc; là encore, le résultat peut n'avoir qu'une très lointaine ressemblance avec le projet initial, à supposer qu'il en ait une. Même en cas d'accord entre les deux chambres, le président oppose souvent son veto à un projet de loi, qui ne pourra alors être adopté qu'avec l'assentiment des deux tiers des membres de chacune des chambres.

Ainsi, à l'approche d'élections, un président accusé de n'avoir pas rempli ses promesses peut toujours se défendre en disant que ce n'est pas sa faute, qu'il a soumis tel ou tel projet de loi au Congrès, mais que le Sénat ou la Chambre des représentants, ou encore les deux, l'ont rejeté ou rendu méconnaissable. Un sénateur pourra recourir au même argument pour se protéger contre semblables accusations: la Chambre des représentants aura rejeté son projet de loi ou l'aura mis en pièces, ou bien encore, le président y aura opposé son veto. Quant au représentant, il aura présenté son projet à la Chambre, mais le Sénat aura voté à son encontre ou l'aura réduit à néant, ou bien, une fois encore, le président aura exercé son droit de veto.

Seconde distinction notable: le Canada est une monarchie constitutionnelle, alors que les États-Unis sont une république. À priori, on pourrait penser qu'il s'agit d'une distinction de pure forme. Or, ce n'est pas le cas. En effet, là où, au Canada, on trouve un parlement, un cabinet et un gouvernement responsable, on trouve aux États-Unis le Congrès et le président.

On peut se demander ce que signifie cette distinction.

En premier lieu, aux États-Unis, le chef de l'État et le chef du gouvernement sont une seule et même personne. C'est le président qui assume ce double rôle. Au Canada, par contre, c'est la reine — ordinairement représentée par le gouverneur général — qui est le chef de l'État, tandis que le premier ministre est le chef du gouvernement. Une première conséquence importante de cette distinction réside dans le fait qu'au Canada, le chef de l'État peut, exceptionnellement, protéger le Parlement et la population face à un premier ministre et à des ministres qui oublieraient leur rôle de serviteurs du peuple et tenteraient d'asservir celui-ci. Le chef de l'État peut ainsi s'opposer à ce que le cabinet dissolve une Chambre des communes nouvellement élue avant même qu'elle ne se soit réunie. Il peut l'empêcher également d'amener le peuple, par des élections générales répétées, à lui donner plein mandat. Aux États-Unis, le chef de l'État ne peut contraindre le chef du gouvernement parce qu'ils sont une seule et même personne.

En second lieu, le gouvernement américain, constitué du président et du Congrès, se fonde sur le principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire que ni le président ni aucun des membres de son cabinet ne peuvent être membres d'aucune des deux chambres du Congrès, y déposer ou appuyer un projet de loi, répondre à des questions ou repousser des attaques contre la politique du gouvernement. Aucun membre du Congrès ne peut être président ou membre du cabinet. À l'inverse, le régime parlementaire repose sur la concentration des pouvoirs. L'usage (et non la loi) veut que les membres du cabinet, y compris le premier ministre, soient membres de l'une des deux chambres ou y obtiennent un siège peu de temps après leur nomination. Tous les projets de loi qui sont déposés par le gouvernement (et c'est le cas de la plupart) doivent l'être par un ministre ou son porte-parole; de plus, tous les ministres doivent défendre devant le Parlement les projets de loi gouvernementaux, répondre chaque jour aux questions portant sur les politiques et les initiatives du gouvernement et repousser les critiques formulées contre celles-ci.

Aux États-Unis, le président et les membres des deux chambres sont élus pour une période fixe: le président pour quatre ans, les sénateurs pour six ans et les représentants pour deux ans. La seule façon de se défaire d'un

Les systèmes de gouvernement canadien et américain: un contraste

Si le Canada et les États-Unis sont tous deux des démocraties et des États fédéraux, leurs systèmes de gouvernement présentent des différences importantes.

Une première différence réside dans le fait que les États-Unis ont une langue — langue officielle du gouvernement fédéral et de tous les États — et une culture uniques. Le Canada possède au contraire deux langues et deux cultures. Les Pères de la Confédération ont voulu qu'il en soit ainsi. Aux termes de l'A.A.N.B., le français et l'anglais sont les deux langues officielles du Parlement et des tribunaux fédéraux, ainsi que de l'Assemblée législative et des tribunaux québécois. L'Acte prévoit par ailleurs que le Québec peut avoir son propre droit civil d'inspiration française. Le Parlement fédéral et l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick ont mis le français et l'anglais sur un pied d'égalité pour ce qui est de toutes les lois, de toutes les délibérations et de tous les documents qui leur sont propres; il en va de même pour les écoles de cette dernière province. En Ontario, on s'observe le plus fort nombre de francophones en dehors du Québec, on trouve tout un système d'écoles où l'enseignement est dispensé en français; de plus, un nombre croissant de services en français sont offerts aux Franco-ontariens. Plusieurs autres provinces se sont engagées sur la même voie.

Le bilinguisme et le biculturalisme officiels du Canada ont un caractère limité. En vertu de la Constitution, toutes les provinces, à l'exception du Québec et du Manitoba, sont absolument libres d'avoir autant de langues officielles qu'elles le veulent, et celles-ci peuvent ne pas inclure le français ou l'anglais. Par exemple, la Nouvelle-Écosse pourrait faire du gaélique sa seule langue officielle, ou l'une parmi la douzaine de ses langues officielles. L'Alberta pourrait faire de l'ukrainien, ou encore de l'ukrainien, du polonais et du grec classique, ses trois langues officielles.

L'article 133 de l'A.A.N.B. prévoit l'utilisation facultative du français ou de l'anglais dans les délibérations de l'Assemblée législative du Québec, ainsi que dans les tribunaux de cette province, mais rend son utilisation obligatoire dans les comptes rendus et journaux de l'Assemblée et dans les lois de la province. L'article 23 de la loi portant création du Manitoba a prévu la même chose dans le cas de cette province.

péréquation pour faire en sorte que les services de santé, d'enseignement et de bien-être dans les provinces les plus défavorisées se rapprochent de la moyenne nationale), le service postal, le recensement et les statistiques, la défense, les amarques, les bouées, les phares, l'Île du Sabie, la navigation et les bâtiments ou navires, la quarantaine, les hôpitaux de la marine, les pêcheries, ainsi que les traversiers, les chemins de fer et les télégraphes interprovinciaux et internationaux. Ces domaines comprennent également les «travaux et entreprises» réalisés à l'échelon international ou inter-provincial (catégorie dans laquelle entrent, toujours selon les tribunaux, les pipe-lines et le téléphone), l'émission de la monnaie, les banques, l'intérêt de l'argent, les lettres de change, les billets promissaires, les faillites, les poids et mesures, les brevets, les droits d'auteur, les Indiens et les terres qui leur sont réservées (catégorie qui comprend, selon les tribunaux, les Inuit), la naturalisation, et les aubains, le droit criminel et les procédures qui s'y appliquent, le mariage, le divorce, les travaux de nature locale qui seront avant ou après leur exécution déclarés par le Parlement du Canada «être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre de provinces» (on a souvent eu recours à cette dernière position, en particulier pour faire en sorte que l'énergie atomique et le commerce des céréales relèvent exclusivement du gouvernement fédéral). Un amendement adopté en 1940 attribue au Parlement fédéral des pouvoirs exclusifs en matière d'assurance-chômage; en outre, un article de la loi donne au gouvernement fédéral pleins pouvoirs pour créer des tribunaux en vue d'une «meilleure administration des lois du Canada». Cette disposition a permis au Parlement du Canada de mettre sur pied la Cour suprême du Canada ainsi que la Cour fédérale.

Pour les Pères de la Confédération, il ne faisait pas de doute que l'Île du Sabie — qui avait la réputation de «cimetière de l'Atlantique» — représentait une menace telle pour la navigation qu'elle requerrait la tutelle absolue du gouvernement fédéral, comme c'était le cas pour les phares. C'est ainsi qu'elle fut placée sous la juridiction du gouvernement fédéral (sous-section 91, paragraphe 9 de l'ANB). En vertu de la troisième annexe de cet Acte, et comme il en avait été des phares de la Nouvelle-Ecosse, le gouvernement fédéral fit l'acquisition de l'île, qui était jusqu'alors la propriété de cette province.

rales). L'A.A.N.B. prévoit que tout domaine qui ne relève pas expressément des assemblées législatives est automatiquement du ressort du Parlement fédéral.

À première vue, on pourrait penser que les pouvoirs du gouvernement fédéral sont très étendus. Ce n'est pas le cas, car les tribunaux ont donné une interprétation très large aux pouvoirs dévolus aux provinces, notamment en matière de propriété et de droits civils. En conséquence, l'ensemble de la législation ouvrière (nombre maximal d'heures de travail, salaire minimal, sécurité, indemnisation en cas d'accidents du travail, relations du travail) est du ressort des provinces, hormis dans certains secteurs (les banques, la radiodiffusion, la navigation aérienne, l'énergie atomique, la navigation et les bâtiments ou navires, les chemins de fer interprovinciaux et internationaux, le téléphone, la télégraphie, les pipe-lines, les silos à céréales et les entreprises qui sont la propriété du gouvernement central). La sécurité sociale (exception faite de l'assurance-chômage, qui relève entièrement du gouvernement fédéral et du partage des pouvoirs en matière de pensions) est en principe du ressort des gouvernements provinciaux; toutefois, le Parlement fédéral a mis sur pied un ensemble de régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie en vertu desquels les provinces reçoivent des subventions (dans le cas du Québec, le gouvernement fédéral a cédé à cette province une partie de son champ de taxation), sous réserve que ces régimes répondent à un certain nombre de normes.

En interprétant les pouvoirs fédéraux et provinciaux, les tribunaux ont statué que la radiodiffusion et la navigation aérienne relevaient du Parlement fédéral en vertu de son pouvoir général «de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement.» D'autre part, les tribunaux ont tout au plus réduit ce pouvoir général à un simple pouvoir de légiférer dans les cas d'urgence, à savoir une guerre ou une catastrophe d'ampleur nationale; famine, épidémie ou inflation exceptionnelle, bien que dans quelques cas récents, on soit allé au-delà.

Les Pères de la Confédération ne se limitèrent toutefois pas à donner au Parlement ce qu'ils considéraient comme un ample pouvoir général; ils dressèrent «pour plus de sûreté» une longue liste de domaines relevant de cette instance: les impôts directs et indirects, la réglementation du commerce (à savoir, selon l'interprétation des tribunaux, le commerce interprovincial et international), «la dette et la propriété publiques» (ce qui permet au Parlement fédéral d'octroyer des subventions aux particuliers — allocations familiales, par exemple — ou aux provinces — au titre de l'assurance-hospitalisation, de l'assurance-maladie, de la poursuite d'études supérieures et de l'aide aux nécessiteux —, ainsi que des paiements de

des lieutenants-gouverneurs de saisir Ottawa de lois qui n'ont pas été sanctionnées (dans ce cas, elle ne peuvent entrer en vigueur si elles n'obtiennent pas la sanction du gouvernement fédéral dans l'année qui suit; les lieutenants-gouverneurs de toutes les provinces sauf Terre-Neuve se sont prévalus dans 70 cas de cette prérogative, la dernière fois en 1961, et seules 14 lois sont entrées en vigueur.)

Telles sont les principales dispositions de l'A.A.N.B.. Il établit un cadre juridique suffisamment souple pour permettre des adaptations, des ajustements, des initiatives, des innovations, des compromis, des arrangements, au moyen de ce que le premier ministre Sir Robert Borden a appelé le «simple bon sens».

Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces

Le Parlement fédéral est autorisé à «faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada» en toute matière non «assignée exclusivement aux législatures des provinces». Les pouvoirs exclusifs des assemblées provinciales comprennent: la taxation et l'imposition directes en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales, les ressources naturelles, l'administration des prisons (exception faite des pénitenciers), les œuvres charitables et des hôpitaux (sauf les hôpitaux de marine), les institutions municipales, les licences délivrées en vue de prélever des revenus pour des fins provinciales ou municipales, les travaux et les entreprises de nature locale (à certaines exceptions près), la constitution des sociétés provinciales, la célébration des mariages, la propriété et les droits civils, la création des tribunaux et l'administration de la justice, l'infliction d'amendes et de peines de prison en vue de faire respecter les lois provinciales, les matières de nature purement locale ou privée, l'enseignement (sous réserve de certains droits des minorités protestantes et catholiques dans toutes les provinces et de certaines confessions à Terre-Neuve), et, nous l'avons vu, la modification de la constitution provinciale, exception faite des dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales se partagent les pouvoirs en matière d'agriculture et d'immigration (toutefois, en cas de conflit, les dispositions des lois fédérales prennent celles des lois provinciales), ainsi qu'en matière de prestations aux survivants, d'indemnisation des invalides et de pensions de vieillesse (néanmoins, en cas de conflit, les dispositions des lois provinciales prennent celles des lois fédérales).

Si l'A.A.N.B. ne renferme rien sur ces réalités fondamentales de notre Constitution, que *dit-il* donc?

Tout d'abord, il crée la fédération et les quatre provinces initiales; il fixe aussi les conditions régissant l'entrée d'autres colonies dans la fédération ou la création d'autres provinces.

En second lieu, il crée un Parlement à l'échelon fédéral, ainsi qu'une assemblée législative et un cabinet dans chaque province.

En troisième lieu, il définit les attributions du Parlement fédéral et des assemblées législatives provinciales.

En quatrième lieu, en mettant en place un Conseil privé de la reine pour le Canada, il crée les conditions juridiques nécessaires à l'établissement du cabinet fédéral.

En cinquième lieu, il confère au Parlement le pouvoir de créer une Cour suprême à l'échelon national.

En sixième lieu, il donne un certain nombre de garanties à l'anglais et au français au sein du Parlement et des tribunaux fédéraux ainsi que dans les tribunaux québécois et à l'assemblée législative de cette province.*

En septième lieu, il garantit aux protestants et aux catholiques le droit à des écoles séparées. De plus, en 1949, un amendement à la Constitution garantira à Terre-Neuve diverses écoles confessionnelles.

En huitième lieu, il garantit au Québec son propre droit civil.

En neuvième lieu, il garantit la libre circulation des biens entre les provinces.

En dixième lieu, il autorise chaque province à amender sa propre constitution, exception faite des «dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur».

Enfin, en onzième et dernier lieu, l'A.A.N.B. réserve un certain nombre de prérogatives au pouvoir exécutif central: la nomination, la direction de la destitution des lieutenants-gouverneurs (le Canada a connu deux cas de destitution au cours de son histoire); le désaveu de lois provinciales dans l'année qui suit leur adoption (112 lois ont été désavouées, la dernière en 1943; seules les législatures de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve n'ont vu aucune de leurs lois annulée); le droit

* L'article 23 de l'Acte du Manitoba offre les mêmes garanties dans les tribunaux manitobains et à l'assemblée législative de cette province.

furent, en s'inspirant du psaume 72, où se trouve le vieux mot normand «dominion», qui paraissait convenir tout à fait pour décrire la nation naissante: «Il dominera de la mer à la mer, du fleuve jusqu'aux bords de la terre.» Cette phrase semblait, comme l'expliquèrent les Pères de la Confédération à la reine Victoria, digne de la nouvelle nation, et constituait la preuve de leur indéfectible allégeance à la monarchie.

Le gouvernement britannique, par ailleurs, insista pour que les Pères de la Confédération convoquent une disposition qui permette de sortir d'une éventuelle impasse entre le Sénat et la Chambre des communes; leurs réflexions aboutirent à la rédaction des articles 26 à 28 de l'Acte, dont on ne s'est d'ailleurs jamais servi.

C'est délibérément que les Pères de la Confédération ont choisi de faire appel au Parlement de Londres pour sanctionner par une loi les résolutions tendant à l'établissement de la fédération canadienne. Ils auraient pu suivre l'exemple américain, tout en évitant une effusion de sang. Ainsi, au cours des débats sur la Confédération, Sir John A. Macdonald déclara en substance que si les habitants de l'Amérique du Nord britannique, après mûre réflexion, avaient estimé qu'il était de leur intérêt de briser les liens qui les unissaient à la Grande-Bretagne, la reine et le Parlement britannique se seraient inclinés volontiers. Toutefois, pas une voix ne s'est élevée pour affirmer qu'il serait dans l'intérêt des colonies de rompre les liens avec la Grande-Bretagne, et l'on était même prêt à courir le risque d'une guerre avec les États-Unis. Partant, une solution s'imposait: établir la fédération au moyen d'une loi britannique.

L'A.A.N.B., cependant, ne constitue qu'une composante de notre système constitutionnel. Il en est la pierre angulaire, mais d'autres éléments viennent se greffer sur lui.

Le gouvernement responsable, le cabinet, le premier ministre, la fonction publique, les partis politiques, les conférences fédérales-provinciales, voilà des caractéristiques fondamentales de notre système de gouvernement. Toutefois, elles ne sont nulles part définies dans l'A.A.N.B., hormis dans le préambule, où l'on dit que la Constitution canadienne reposera «sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Ces éléments essentiels de notre Constitution découlent de mesures législatives (lois relatives aux élections, à la fonction publique, etc.), de coutumes (premier ministre, cabinet, gouvernement responsable, partis politiques, conférences fédérales-provinciales), d'arrêtés judiciaires (interprétations de l'A.A.N.B.), ainsi que d'ententes établies entre le gouvernement central et les provinces, et par des comités réunissant des représentants des deux ordres de gouver-

nement.

sans cesse, et non sur une association d'États ou encore de provinces souveraines ou semi-indépendantes.

Les Pères de la Confédération avaient à souder des collectivités peu peuplées, éparpillées sur d'énormes distances. Ces collectivités étaient non seulement séparées par des barrières naturelles qui pourraient bien leur avoir semblé insurmontables, mais elles étaient divisées par des divergences profondes sur les plans de l'intérêt économique, de la langue, de la religion, du droit civil et de l'éducation. Les communications étaient peu développées et elles existaient pour la plupart avec outre-mer et avec les États-Unis.

À tous ces problèmes, les Pères de la Confédération ne pouvaient trouver qu'une solution: le fédéralisme. Les provinces n'osaient pas s'isoler, et elles ne pouvaient pas fusionner. Mais elles pouvaient se fédérer. Elles le firent. C'est ainsi qu'elles se dotèrent d'un gouvernement central fort et d'un Parlement national, mais qu'elles se ménagèrent une large autonomie.

Notre Constitution

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.), voté par le Parlement de Londres, a créé cette fédération, cette nouvelle nation. Exception faite de deux points de détail, il s'agit purement et simplement de la mise en forme statutaire de résolutions rédigées par des délégués canadiens. Aucun représentant du gouvernement britannique n'a assisté ni participé de quelque façon que ce soit aux conférences au cours desquelles ces résolutions ont été adoptées, et tous les amendements que le Parlement britannique a votés ont été proposés par le Canada. Il s'ensuit que le Parlement de Londres a simplement joué le rôle de salle d'enregistrement. En outre, s'il continue à jouer ce rôle, c'est que nous n'avons pas réussi à nous entendre sur un système permettant de réaliser au Canada toutes les étapes du processus d'amendement.

À deux points mineurs près, donc, la Constitution canadienne est entièrement l'œuvre de Canadiens; ces points sont l'appellation officielle de «Dominion» ainsi que les dispositions destinées à permettre au Parlement de sortir d'une impasse existant entre le Sénat et la Chambre des communes.

Par peur d'offenser les Américains, le gouvernement de Londres insista auprès des Pères de la Confédération, qui avaient proposé l'appellation «Royaume du Canada», pour qu'ils envisagent un autre titre. Ce qu'ils

Un Etat fédéral réunit différentes communautés politiques en se dotant d'un gouvernement central pour atteindre des buts communs, et d'administrations « provinciales » ou « cantonales » pour réaliser les fins ou les objectifs propres à chaque communauté. Les Etats-Unis, l'Australie, la Suisse et le Canada sont tous des Etats fédéraux. Le fédéralisme combine l'unité et la diversité. Il assure, comme l'a déjà déclaré Sir John A. Macdonald, premier ministre du Canada actuel, « une législation et un gouvernement nationaux pour les objectifs nationaux, et des législatures et des gouvernements locaux pour les objectifs locaux. »

On utilise parfois le mot « confédération » pour désigner une association d'Etats indépendants, comme l'étaient les Etats-Unis de 1776 à 1789. Toutefois, pour les Pères de la Confédération, le terme n'avait pas du tout cette signification. Francophones et anglophones ont affirmé sans équivoque et à maintes reprises qu'ils fondaient « un nouveau peuple », « une nouvelle nationalité politique », « une seule et grande nation », « une grande puissance parmi les autres nations du globe ». Ces hommes, toutefois, tenaient beaucoup à maintenir l'identité, la culture et les institutions des différentes provinces ou colonies. Le Bas-Canada (essentiellement le Québec), majoritairement francophone et catholique, voulait se protéger contre la réduction ou l'abolition, par la majorité anglophone et à prédominance protestante, de ses droits civils de type français et de son système scolaire confessionnel. Le Haut-Canada (l'Ontario), majoritairement anglophone et à prédominance protestante, encore ulcéré du fait que les votes de l'Est à la législation de la province unie l'avaient contraint à accepter des écoles catholiques contre lesquelles avaient voté la plupart de ses députés, voulait éviter ce que certains de ses dirigeants appelaient « la domination française ». Quant à la Nouvelle-Ecosse et au Nouveau-Brunswick, elles n'avaient pas l'intention d'être annexées ou absorbées par la province du Canada, dont elles ne savaient presque rien et dont l'instabilité politique et le perpétuel conflit entre francophones et anglophones ne leur plaisait guère. D'autre part, tous percevaient la nécessité d'une union afin de se protéger contre la menace d'une invasion ou d'un étrangement économique que faisaient peser sur eux les Américains (pendant six mois de l'année, la province du Canada était coupée de l'Angleterre, sa principale source de produits manufacturés, de sorte qu'elle dépendait des ports américains) et afin d'assurer leur développement et leur essor économique. Aussi les Pères de la Confédération insistaient-ils sur une véritable fédération, une authentique « union », comme ils le répétaient

Dans l'éventualité où un premier ministre démissionne ou décède, le cabinet est dissous. Si le parti de ce premier ministre détient toujours la majorité aux Communes ou à l'Assemblée législative, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur doit nommer sans délai un successeur. Un premier ministre démissionnaire ne peut proposer un successeur au gouverneur général ou au lieutenant-gouverneur à moins que celui-ci ne le lui demande, et encore le respect de cet avis est-il facultatif. S'il démissionne parce qu'il a été défait, le représentant de la reine demande au chef de l'opposition de former un gouvernement. S'il démissionne pour des raisons personnelles ou encore s'il décède, le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur consulte les membres éminents du parti majoritaire sur l'identité de la personne qui sera vraisemblablement la plus apte à former un gouvernement qui puisse commander une majorité à l'Assemblée. Il fait appel à la personne dont il juge les chances les meilleures. Le nouveau premier ministre, bien sûr, ne demeurera en fonction que jusqu'à ce que le parti majoritaire se choisisse, lors d'un congrès national, un nouveau chef, lequel sera ensuite appelé à former un gouvernement.

Le cabinet comprend plusieurs ministres, soit 30 ou plus de nos jours à l'échelon national et de 10 à 26 environ à l'échelon provincial. La plupart des ministres sont investis de «portefeuilles», c'est-à-dire qu'ils sont responsables de ministères (Finances, Environnement, Santé et Bien-être, etc.) et en sont comptables à la Chambre des communes ou à l'Assemblée législative. Le cabinet compte aussi parfois des ministres sans portefeuille, qui ne sont responsables d'aucun ministère, ou des ministres d'État, qui peuvent être responsables d'un élément particulier d'un ministère ou encore d'un ministère ne comportant pas toutes les caractéristiques normales (exemple: le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie). Collectivement, les ministres sont comptables à la Chambre des communes ou à l'Assemblée législative de la politique et des activités de l'ensemble du cabinet. Si un ministre n'est pas d'accord avec une politique ou une initiative donnée du gouvernement, il doit soit l'accepter quand même et, au besoin, la défendre, soit démissionner. C'est ce que l'on appelle la «responsabilité collective du cabinet», et il s'agit de l'un des principes fondamentaux de notre système de gouvernement.

C'est le cabinet qui élabore la plupart des lois. Il est le seul à pouvoir concevoir et déposer des lois en matière de fiscalité ou de dépenses publiques. Ces projets de loi à caractère financier doivent toujours être déposés à la Chambre des communes en premier lieu. Ni la Chambre des communes ni le Sénat ne peut *augmenter* un impôt, une taxe ou une dépense. Cependant, tout membre de l'une des chambres peut présenter (ou soumettre) une motion visant à *diminuer* un impôt, une taxe ou une dépense; cette chambre peut l'adopter, encore que cela arrive très rarement.

ment «minoritaire» (c'est-à-dire dont le parti a obtenu moins de la majorité des sièges) doit demeurer en place ou être révoqué.

Si un cabinet est défait à la Chambre des communes à la suite d'un vote de blâme ou d'une motion de défiance, ou à la suite de toute motion que le cabinet tient pour équivalente à une motion de défiance, il doit soit démissionner, auquel cas le gouverneur général demandera au chef de l'opposition de former un cabinet, soit demander la dissolution du Parlement, c'est-à-dire la tenue d'élections.

Dans des circonstances très exceptionnelles, le gouverneur général pourrait refuser la tenue d'élections. Ainsi, si un appel aux urnes ne donnait à aucun parti une majorité absolue et si le premier ministre demandait la tenue de nouvelles élections sans même permettre au nouveau Parlement de se réunir, le gouverneur général devrait refuser. Cette possibilité s'explique par le fait que pour que le principe du «gouvernement parlementaire» signifie quelque chose, le Parlement nouvellement élu doit au moins avoir la possibilité de se réunir et de déterminer s'il est en mesure de s'occuper des affaires de l'État. De même, si un cabinet minoritaire est défait sur une motion de défiance très tôt dans la première session du nouveau Parlement, et s'il existe une possibilité raisonnable qu'un autre parti puisse former un gouvernement et obtenir l'appui de la Chambre des communes, le gouverneur général pourrait rejeter la demande de tenir des élections. La même chose vaut pour les lieutenants-gouverneurs à l'échelon provincial.

Au-dessus de la charge de maire, aucun élu au Canada n'a un «mandat précis». Les députés fédéraux et provinciaux sont normalement élus pour une période maximale de cinq ans, mais il peut arriver — et la chose s'est déjà produite — qu'un Parlement ou une assemblée législative soit en place pendant moins d'un an. Le premier ministre peut demander la tenue d'élections en toute circonstance, mais, comme nous l'avons souligné plus haut, il peut se produire des cas où son vœu ne sera pas exaucé. Le cabinet non plus n'a pas de «mandat»: il est en place à partir du moment où le premier ministre est assermenté jusqu'à celui où ce dernier démissionne ou décède. Ainsi, Sir John A. Macdonald a été premier ministre de 1878 jusqu'à sa mort en 1891, après avoir franchi avec succès des élections en 1882, 1887 et 1891. Sir Wilfrid Laurier a occupé la même charge de 1896 à 1911 (il a démissionné à la suite d'une défaite électorale), après avoir remporté les appels aux urnes de 1900, 1904 et 1908. La même chose s'est produite dans plusieurs provinces. Aux États-Unis, le président ou le gouverneur d'un État doit, s'il est réélu, être assermenté de nouveau. Cette exigence n'existe pas au Canada.

(jusqu'au retour des soldats stationnés outre-mer), puis en 1942 (pour un an), et de nouveau en 1943 (pour un an également). En 1942, la loi a été votée sans opposition ou presque, mais celle de 1943 a été vivement contestée. La Saskatchewan a adopté une loi du même genre que celle de 1943, afin de prolonger d'un an le mandat de l'assemblée législative, mais l'opposition a été vigoureuse.

Toutes ces lois étaient parfaitement légales, mais cela ne signifie pas que l'on ne puisse empêcher un gouvernement ou une assemblée de s'accrocher au pouvoir pendant plus des cinq années normales, même s'il n'est pas justifié de le faire. Le lieutenant-gouverneur peut toujours opposer son veto à une loi de prolongation, ou encore s'en remettre au bon plaisir du gouverneur général (c'est-à-dire, envoyer la loi à Ottawa sans sanction, à la suite de quoi celle-ci ne pourrait entrer en vigueur que si elle était sanctionnée par le gouverneur général sur l'avis du cabinet fédéral). Qui plus est, même si le lieutenant-gouverneur décidait de sanctionner la loi, le gouverneur général pourrait la désavouer — la rayer des recueils de lois — n'importe quand dans un délai d'un an. Ordinairement, toutefois, la crainte de heurter l'opinion publique suffit à empêcher un gouvernement provincial de déposer une loi de ce genre, sauf en temps de guerre ou d'état de crise similaire.

Son fonctionnement

Le gouverneur général et chaque lieutenant-gouverneur gouvernent par l'entremise d'un cabinet, lequel est dirigé par un premier ministre. Si des élections générales à l'échelle nationale ou provinciale donnent à un parti opposé à celui constituant le cabinet en place une majorité absolue (plus de la moitié des sièges) à la Chambre des communes ou à l'assemblée législative, le cabinet donne sa démission; le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demande alors au chef du parti victorieux de devenir premier ministre et de former un nouveau cabinet. Le premier ministre choisit les autres ministres, lesquels sont ensuite officiellement nommés par le gouverneur général ou, dans chaque province, par le lieutenant-gouverneur. Si aucun parti n'obtient la majorité absolue, le cabinet qui était en place avant et durant les élections a le choix entre deux possibilités: il peut démissionner, auquel cas le gouverneur général ou le lieutenant-gouverneur demandera au chef du parti d'opposition le plus important numériquement de former un cabinet; ou encore, il peut demeurer en place et faire face à l'assemblée nouvellement élue — ce qu'il doit toutefois faire rapidement. Quelle que soit son option, c'est aux représentants du peuple composant l'assemblée nouvellement élue qu'il appartiendra de décider si le gouverne-

ment provincial par l'A.A.N.B., 1867, ou l'un des amendements qui lui ont été apportés; (3) les droits minimums garantis aux francophones et aux anglophones par l'article 133 de l'A.A.N.B., 1867; (4) les garanties relatives aux écoles confessionnelles énoncées dans l'A.A.N.B., dans l'Acte du Manitoba (1870), dans les Actes de la Saskatchewan et de l'Alberta (1905), et dans la loi portant admission de Terre-Neuve dans la Confédération (1949); (5) la disposition de l'A.A.N.B. qui stipule que le Parlement doit tenir au moins une session chaque année; (6) la durée maximum de cinq ans du Parlement (en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelle ou appréhendée, le Parlement peut décider de demeurer en place, mais seulement si les deux tiers des députés sont d'accord).

Les assemblées législatives, pour leur part, peuvent modifier à volonté la constitution provinciale, sauf qu'il ne leur est pas loisible de légiférer sur la charge de lieutenant-gouverneur.

Pour ce qui est des constitutions provinciales, il est bon de mentionner que seule la Colombie-Britannique est dotée d'une loi constitutionnelle spécifique, et encore celle-ci ne couvre-t-elle pas tous les domaines. Chaque constitution provinciale est formée de toutes les prescriptions législatives — britanniques, canadiennes et provinciales — relatives au fonctionnement du gouvernement. Certaines d'entre elles figurent dans l'A.A.N.B. (par exemple, l'amendement de 1949 portant admission de Terre-Neuve). En Colombie-Britannique et à l'Île-du-Prince-Édouard, le document de base est un décret du conseil privé promulgué par le cabinet britannique en vertu de l'A.A.N.B.. Dans les Prairies, l'instrument essentiel est la loi fédérale portant création des trois provinces. Enfin, chaque constitution provinciale inclut les lois provinciales ayant trait à l'assemblée législative, aux élections, à la création des divers tribunaux provinciaux, etc..

Il va de soi que le pouvoir dévolu aux provinces de modifier leur constitution se limite au fonctionnement du gouvernement provincial. Les assemblées législatives n'ont que les attributions qui leur sont expressément conférées par l'A.A.N.B. (et ses amendements). Il s'ensuit que ces assemblées n'ont pas le loisir de s'arroger des pouvoirs dévolus au Parlement canadien, non plus que d'adopter une loi de sécession. Ces pouvoirs n'étant pas énoncés dans l'A.A.N.B. ou ses amendements, ils n'existent pas.

Pour ce qui est de la prolongation de la durée du corps législatif, les provinces sont dotées de considérablement plus de pouvoirs que le Parlement fédéral: en effet, toute assemblée provinciale peut demeurer en place aussi longtemps qu'elle le désire.

L'assemblée législative du Manitoba a prolongé son mandat de quelques mois en 1908. Celle de l'Ontario, pour sa part, a fait de même en 1918

La Nouvelle-Ecosse (qui, jusqu'en 1784, englobait ce qui est maintenant le Nouveau-Brunswick) a été la première région du Canada à se doter d'un gouvernement représentatif, une assemblée élue au scrutin populaire en 1758. L'Île-du-Prince-Édouard devait vivre en 1773, puis successivement le Nouveau-Brunswick en 1784 (à sa création), le Haut et le Bas-Canada (qui devaient devenir respectivement l'Ontario et le Québec) en 1791, et enfin Terre-Neuve en 1832. La Nouvelle-Ecosse a également été la première région à obtenir un gouvernement responsable — c'est-à-dire un gouvernement comptable à une majorité de l'assemblée et révocable par elle — en janvier 1848. Devaient suivre le Nouveau-Brunswick en février, la province du Canada (née de la fusion, en 1840, du Haut et du Bas-Canada) en mars, et enfin l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve, respectivement en 1851 et 1855.

Lorsqu'est née la Confédération en 1867, par conséquent, ce système était en place depuis près de 20 ans dans la majeure partie de ce qui est maintenant le Centre et l'Est du Canada. Les Pères de la Confédération ont simplement maintenu le système qu'ils connaissaient, qui fonctionnait déjà et qui avait fait ses preuves. Pour l'ensemble du pays, il y avait un Parlement, un gouverneur général représentant la reine, une chambre haute — le Sénat — dont les membres étaient nommés et une chambre basse — la Chambre des communes — élective. Pour chaque province, il y avait un lieutenant-gouverneur représentant la reine et — sauf dans le cas de l'Ontario — une chambre haute dont les membres étaient nommés, appelée conseil législatif, et une chambre basse — l'assemblée législative — dont les membres étaient élus. La province du Manitoba, créée par le Parlement en 1870, devait obtenir une chambre haute. La Colombie-Britannique — qui s'est jointe au Canada en 1871 —, la Saskatchewan et l'Alberta — créées par le Parlement en 1905 — n'ont jamais eu de chambre haute. Terre-Neuve, qui a adhéré au Canada en 1949, en était également dépourvue. Cinq provinces, à savoir le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Ecosse et le Québec, devaient abolir leur chambre haute.

Le Parlement canadien ne dispose que de pouvoirs limités pour ce qui est de la modification de la constitution du pays. Ainsi, six domaines échappent à son action: (1) les pouvoirs des assemblées législatives; (2) les droits ou privilèges conférés à une assemblée législative ou à un gouverne-

Le présent livret examine le système de gouvernement des Canadiens et son fonctionnement.

Enfin, le gouvernement est la créature des citoyens. Ceux-ci en sont en définitive responsables, et, dans l'ensemble, ils en sont fiers à juste titre. La fierté, toutefois, à l'instar du patriotisme, ne peut jamais être une chose statique: sans cesse de nouveaux problèmes engendrent de nouveaux défis. Plus on est proche du gouvernement et au fait de ses rouages, plus on peut contribuer à relever ces défis.

quoi que ce soit, regarder la télévision, assister à un match de hockey ou de baseball, sans sentir la présence du gouvernement. Ils ne peuvent se marier, éduquer leurs enfants, naître, être souffrants ou mourir sans que le gouvernement intervienne d'une façon ou d'une autre. Celui-ci met à leur disposition des voies ferrées, des routes et des lignes aériennes, fixe les conditions régissant l'exploitation des industries et des terres agricoles, oriente (ou parfois perturbe) la vie et la croissance des villes. Il est tenu responsable des problèmes sociaux, de la pollution et des autres maux de la société.

Dans un Etat démocratique, le gouvernement élu par les citoyens est chargé par ceux-ci de diriger le pays dans le sens qu'ils souhaitent et de lui assurer un niveau maximum de prospérité, faute de quoi il doit s'attendre à être évincé.

Cette réalité, en fait, traduit le sens premier du mot «gouvernement», dont les racines grecque et latine signifient «diriger».

Le Canada est une démocratie et une monarchie constitutionnelle. Le chef de l'Etat est la reine du Canada (qui est également reine de Grande-Bretagne, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'autres pays disséminés dans le monde, des Bahamas et de la Grenade à la Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Tuvalu). Tout acte du gouvernement est accompli au nom de la reine, mais l'autorité nécessaire à chacun est celle consentie par le peuple canadien. Lorsque les auteurs de la Constitution — les Pères de la Confédération — l'ont élaborée en 1867, ils ont librement, délibérément et unanimement résolu de confier le pouvoir exécutif formel à la reine, «pouvoir qui serait administré, selon les principes bien compris de la constitution britannique, par le souverain en personne ou par le représentant dûment autorisé du souverain.»

Il faut entendre par là la consécration du principe d'un gouvernement responsable, d'un cabinet comptable au Parlement et d'un parlement lui-même comptable au peuple. De nos jours, hormis les cas où la reine se trouve au Canada, tous ses pouvoirs sont exercés par son représentant, le gouverneur général, un Canadien nommé par la reine sur avis du cabinet canadien. Sauf circonstances extraordinaires, il exerce tous pouvoirs liés à sa charge selon l'avis du cabinet (conseil des ministres), qui jouit de l'appui de la majorité des députés à la Chambre des communes, laquelle est élue au scrutin populaire.

Le Canada n'est pas seulement une nation indépendante et souveraine. C'est aussi un Etat fédéral, constitué de 10 provinces jouissant d'une large autodétermination et de deux territoires contrôlés par le gouvernement central.

Que veut donc dire tout cela? Et comment l'entité fonctionne-t-elle?

La réponse à ces questions est importante pour tous les citoyens. Ceux-ci ne peuvent travailler, manger, boire, acheter, vendre ou posséder

Table des matières

Introduction	1
● Le gouvernement parlementaire	3
● Ses origines	3
● Son fonctionnement	5
● L'Etat fédéral	9
● Notre Constitution	10
● Les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces	13
● Les systèmes de gouvernement canadien et américain: un contraste	17
● Le principe de la légalité et les tribunaux	25
● Les institutions du gouvernement fédéral	27
● La reine	27
● Le Sénat	27
● La Chambre des communes	29
● Les partis politiques	30
● Le premier ministre	30
● Le cabinet	31
● Le président du Sénat et l'orateur de la Chambre des communes	33
● Le Parlement fédéral	35
● L'ouverture d'une session	35
● Une journée de travail aux Communes	36
● La clôture d'une session	38
● Les législatures provinciales et les administrations municipales	39
● Un gouvernement en évolution	41

Notice biographique

Le sénateur Eugene Forsey est reconnu comme le premier expert canadien en ce qui a trait à notre Constitution.

Né à Grand Bank, à Terre-Neuve, il a fréquenté l'université McGill de Montréal, puis il a étudié à l'université Oxford en Grande-Bretagne, à titre de boursier Rhodes. On lui a également décerné plusieurs doctorats honorifiques.

De 1929 à 1941, le sénateur Forsey a enseigné l'économie et les sciences politiques à l'université McGill.

En 1942, il devenait directeur de la recherche au Congrès canadien du Travail (C.C.T.), poste qu'il a occupé durant 14 ans. Puis, de 1956 à 1966, il fut directeur de la recherche, toujours au C.C.T. et de 1966 à 1969, directeur de projet spécial.

Pendant la plus grande partie de sa carrière syndicale, il a donné des cours sur le fonctionnement du gouvernement canadien à l'université Carleton d'Ottawa, puis à l'université Waterloo. De 1973 à 1977, il était chancelier de l'université Trent.

Le sénateur Forsey s'est porté candidat quatre fois sous la bannière de la Co-operative Commonwealth Federation (C.C.F.). Durant les années 1930, il a travaillé à l'ébauche du Manifeste de Regina, la charte de la C.C.F.

Monsieur Forsey a été nommé au Sénat en 1970. Il a pris sa retraite en 1979, à l'âge de 75 ans.

Cette brochure est publiée par le gouvernement du Canada en vue de promouvoir l'intérêt et une meilleure compréhension des Canadiens à l'égard de notre système de gouvernement, de ses origines et de son fonctionnement. Dans son travail de révision et de mise à jour de la présente publication, l'auteur a recueilli, en les adaptant, des extraits d'une édition antérieure préparée par Joseph Schull et publiée sous le même titre, en 1971.

Pour obtenir d'autres exemplaires, il suffit d'écrire à:

Publications Canada
C.P. 1 986, Succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6

N° de cat. CP 45-10/1979
ISBN 0-662-50633-2

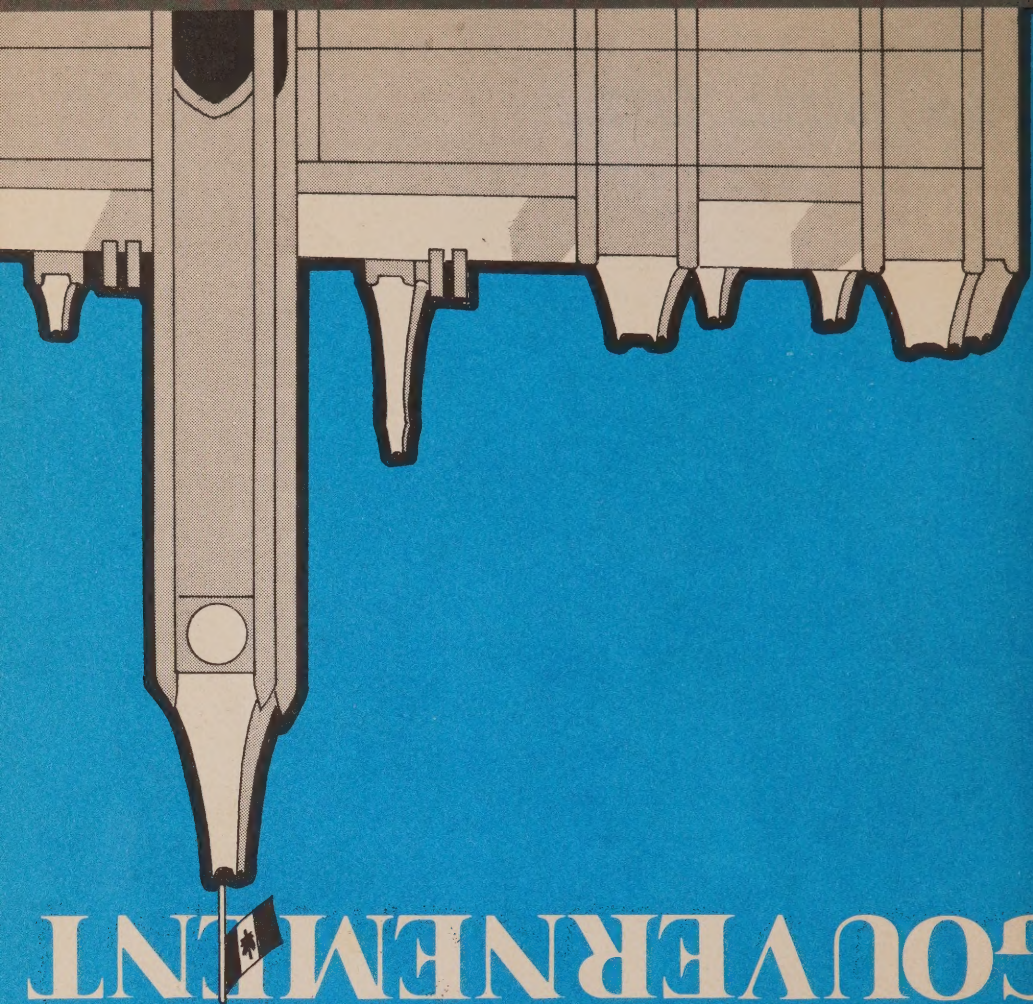
© Ministère des Approvisionnements et Services Canada 1980

LES CANADIENS ET LEUR SYSTÈME DE GOUVERNEMENT

par Eugene Forsey



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada



LES CANADIENS ET LEUR SYSTEME DE GOUVERNEMENT